

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

---

DOTTORATO DI RICERCA IN  
ISTITUZIONI E MERCATI, DIRITTI E TUTELE

Ciclo XXVI

Settore Concorsuale di afferenza: 12/D1  
Settore Scientifico disciplinare: IUS/10

TITOLO TESI

**GOVERNO, STRUTTURE E TRASFORMAZIONI  
NEL SISTEMA UNIVERSITARIO**

Presentata da: Elisabetta De Felice

**Coordinatore Dottorato**

**Relatore**

**Prof. Giorgio Illuminati**

**Prof. Alessandro Lolli**

**Esame finale anno 2014**

# GOVERNO, STRUTTURE E TRASFORMAZIONI NEL SISTEMA UNIVERSITARIO

---

candidata: Elisabetta De Felice

## INDICE

### CAPITOLO I

#### IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO

1. Le origini dell'università moderna .....	p. 1
2. L'università nella storia contemporanea .....	p. 10
2.1. Dalla legge Casati al T.U. delle leggi sull'istruzione superiore .....	p. 11
3. La Costituzione e l'autonomia universitaria .....	p. 23
3.1. Il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382: la sperimentazione organizzativa .....	p. 32
3.2. L'attuazione dell'autonomia nella legge 9 maggio 1989, n. 168 .....	p. 36
4. Tendenze di riforma del sistema universitario .....	p. 46
4.1. Dal processo di Bologna alla strategia UE2020 .....	p. 47

### CAPITOLO II

#### LA NUOVA GOVERNANCE E

#### L'ARTICOLAZIONE INTERNA DELLE STRUTTURE

1. La legge 30 dicembre 2010, n. 240 e l'attuale volto dell'autonomia .....	p. 51
---	-------

# GOVERNO, STRUTTURE E TRASFORMAZIONI NEL SISTEMA UNIVERSITARIO

---

candidata: Elisabetta De Felice

2. La <i>governance</i> interna .....	p. 63
2.1. Le scelte operate dagli atenei e la giurisprudenza sugli statuti riformati.....	
.....	p. 70
3. La trasformazione delle strutture per la didattica e la ricerca.....	p. 77

## CAPITOLO III

### MODELLI DIFFERENZIALI DI UNIVERSITÀ

1. Uniformità e differenziazione nel sistema universitario.....	p. 90
2. Le Università libere: natura e regime giuridico .....	p. 92
3. Università e fondazioni.....	p. 99
3.1. Le fondazioni universitarie nel d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254: strumentalità e rapporti con gli enti di riferimento .....	p.104
3.2. La trasformazione delle università in fondazioni .....	p.110
4. Ulteriori modelli atipici. ....	p.117

# GOVERNO, STRUTTURE E TRASFORMAZIONI NEL SISTEMA UNIVERSITARIO

---

candidata: Elisabetta De Felice

## CAPITOLO IV

### ALCUNI SPUNTI COMPARATISTICI: IL SISTEMA UNIVERSITARIO SPAGNOLO

1. Origine ed evoluzione dell'università in Spagna. ....	p.125
1.1. Il modello tradizionale .....	p.126
1.2. L'incidenza della Costituzione del 1978 e la Legge di Riforma Universitaria del 1983 (LRU). ....	p.131
1.3. La Legge Organica delle Università del 2001 (LOU) e le ultime tendenze innovatrici: la Estrategia Universidad 2015.....	p.135
2. L'autonomia delle università ed il ruolo delle Comunità Autonome. ....	p.143
3. L'organizzazione: le strutture.....	p.152
3.1. La <i>governance</i> .....	p.155
4. I meccanismi di finanziamento .....	p.162
5. L'utilizzo di modelli privatistici .....	p.165
 BIBLIOGRAFIA .....	 p.172

# CAPITOLO I

## IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO

**SOMMARIO:** 1. *Le origini dell'Università moderna.* – 2. *L'università nella storia contemporanea.* – 2.1. *Dalla legge Casati al T.U. delle leggi sull'istruzione superiore.* – 3. *La Costituzione e l'autonomia universitaria.* – 3.1. *Il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382: la sperimentazione organizzativa.* – 3.2. *L'attuazione dell'autonomia nella legge 9 maggio 1989, n. 168.* – 4. *Tendenze di riforma del sistema universitario.* - 4.1. *Dal processo di Bologna alla strategia UE2020.*

---

### 1. Le origini dell'Università moderna.

Effettuare una ricognizione della complessa e stratificata normativa attualmente vigente in materia di università, significa non poter prescindere dal ricordare, anzitutto, come essa rappresenti il portato di una molteplicità di riforme di carattere puntuale, frammentario e per niente organico, succedutesi negli anni senza una comune idea di fondo ispiratrice. Il volume di norme che nel tempo ha contribuito a regolamentare il sistema universitario italiano dimostra, comunque, come storicamente l'università abbia sempre occupato per diverse ragioni una posizione rilevante nella storia delle istituzioni del mondo occidentale. Risulta, pertanto, impossibile un apprezzabile approfondimento della tematica in questione, dei contenuti dell'autonomia universitaria, del ruolo dei soggetti che vi operano, delle strutture in cui funzionalmente l'università si articola, se non partendo dal tracciare alcune linee di tendenza che ne hanno caratterizzato l'evoluzione storica, dalle origini fino ad oggi.

Deve anzitutto essere ricordato come il ruolo da essa assunto progressivamente nella società si debba in parte proprio all'esperienza italiana, potendosi a

quest'ultima ricondurre la nascita del primo esempio di ateneo vero e proprio, con la scuola di Irnerio di diritto romano di Bologna.

Del resto l'università, da intendersi come istituto di istruzione superiore ed alta cultura, affonda le sue radici nel Medioevo, ove si affermò quale corporazione di studiosi composta sia da maestri che da studenti, nella quale si provvedeva ad impartire la generalità degli insegnamenti; da ciò derivando infatti lo stesso termine *universitas*, ad indicare l'universalità delle scienze che in essa venivano studiate.

In tale prima fase l'università - in Italia ma anche in altri Paesi europei - si presentava a tutti gli effetti come espressione di libertà. La sua nascita, infatti, si fondava esclusivamente su un atto di autonomia della comunità di scienziati e studiosi, senza che fosse necessario alcun riconoscimento del potere politico pubblico, limitato alla concessione della *facultas docendi*, e senza che da parte di esso vi fosse alcuna interferenza sui contenuti né sulla struttura di tali insegnamenti. Tali atenei di epoca medievale, pertanto, non essendo istituzioni pubbliche a tutti gli effetti, non avevano un rapporto privilegiato con i pubblici poteri, in particolar modo quello statale, né costituivano una rete di enti fra loro collegati in maniera organica. Nessun condizionamento si registrava nel perseguimento dei fini e nello svolgimento delle funzioni dell'università, come invece sarebbe accaduto in seguito. Tale rapporto di indipendenza tra università e pubblici poteri finiva per influire altresì su quello tra le prime e la società ove esse insistevano. Lo studio che vi veniva impartito restava autoreferenziale, preposto cioè soltanto alla diffusione della scienza e della cultura, senza alcuna pretesa di dover soddisfare le esigenze della società mediante una specifica formazione delle persone che nella medesima a vario titolo avrebbero dovuto inserirsi e consentirne il funzionamento<sup>(1)</sup>.

Sono proprio questi i caratteri che, tuttavia, consentirono all'università di accrescere progressivamente la propria valenza nella società dell'epoca, inducendo non molto tempo dopo le altre istituzioni secolari ad intraprendere un graduale

---

<sup>(1)</sup> Per l'approfondimento delle tappe fondamentali della nascita e dello sviluppo delle università medievali, ed in particolare delle vicende e caratteristiche dello *Studium* di Bologna e del suo ruolo nella evoluzione europea delle istituzioni universitarie medievali, si v. su tutti M. BELLOMO, *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Catania 1979.

processo di ingerenza su di esse, anche se sorte spontaneamente, condizionandone l'attività e le strutture fino a ricomprenderle in organizzazioni più stabili e ampie, quali anzitutto quella statale.

Dopo la fase delle origini, quindi, se ne aprì una seconda, contestuale al superamento del feudalesimo. Del resto, anche i rapporti tra università e società difficilmente avrebbero potuto restare invariati a seguito del rafforzamento dei poteri locali delle città e della nascita dello Stato moderno, che determinarono l'affermarsi in tutta Europa di un assolutismo capace di imporre una centralizzazione anche sotto il profilo della formazione di coloro da impiegare nelle funzioni militari, amministrative, giudiziarie in cui i nuovi poteri si articolavano. I nuovi sovrani iniziarono perciò in tutta Europa ad istituire con propri atti nuovi atenei, col chiaro intento di incidere direttamente con la propria influenza sullo sviluppo della cultura. Tale tendenza, che forse proprio in Italia e Germania tardò ad affermarsi, venne ad intensificarsi ulteriormente nel Settecento, quando l'incidenza statale sulla vita dell'università divenne sempre più significativa, arrivando ad estendersi fino ai controlli, alla nomina dei docenti, al finanziamento e alla gestione di essi. L'università diveniva così, seppur lentamente, protagonista di un processo di nazionalizzazione, nonché strumentale alla formazione della classe dirigente da inserire nella società<sup>(2)</sup>.

In tale periodo iniziarono inoltre a svilupparsi in Europa quei diversi modelli di università, cui pure quello italiano si sarebbe ispirato per dare un assetto alla sua configurazione moderna.

Il primo fu senz'altro quello francese, più comunemente conosciuto come "napoleonico", in quanto incentrato sull'Università imperiale istituita da Napoleone nel 1806, interamente governata dal centro e con pochissime sedi. Si trattava di un sistema piuttosto accentrato, nell'ambito del quale era lo Stato a provvedere alla disciplina delle materie di insegnamento, della durata dei corsi, della validità dei

---

<sup>(2)</sup> Non è casuale la definizione del periodo a cavallo tra Settecento ed Ottocento europeo come "preistoria" dell'università di oggi. Così, in particolare, P. SCHIERA, *Modelli di Università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 7.

titoli di studio, degli studenti. così come alla determinazione delle linee generali dei contenuti scientifici, alla carriera del personale docente e non docente.

In altre parole, quello francese si presentava come un sistema caratterizzato da una forte subordinazione delle università al governo, con ben poca autonomia per gli atenei, nella piena consapevolezza del potenziale strategico sotteso ad all'egemonia culturale e all'unificazione non solo politica della compagine nazionale, al punto da sviluppare la convinzione per cui «*sapere è potere*»<sup>(3)</sup>.

Del resto, proprio in Francia, con gli anni rivoluzionari, si era diffusa anche con riferimento al sistema universitario l'ansia di segnare un taglio netto rispetto al passato regime, abolendone quei privilegi di origine medievale che pure nelle istituzioni universitarie si erano manifestati in maniera significativa. Ma l'idea di università espressa dalla rivoluzione conteneva istanze democratiche ed egualitarie che la riforma napoleonica difficilmente avrebbe potuto accettare nella loro globalità, essendo incompatibili con la convinzione che la gestione degli atenei dovesse essere affidata al libero arbitrio di un gruppo di studiosi nominati su base elettiva per rendere l'educazione del tutto indipendente dal governo.

Napoleone, pertanto, raccogliendo soltanto alcuni degli elementi già manifestatisi nel periodo rivoluzionario, ebbe senz'altro il merito di realizzare quell'edificio che, con gradualità ma non radicali modificazioni, sarebbe sopravvissuto in Francia fino ad oggi, e per certi aspetti tuttora sopravvive.

In particolare, l'organizzazione dell'Università imperiale, finiva per ricalcare non poco quella dell'amministrazione prefettizia, quanto meno nei suoi principi di base. Il territorio, infatti, era stato organizzato anche ai fini dell'organizzazione universitaria in zone periferiche, ove erano sorte le cosiddette accademie, all'interno delle quali esistevano facoltà dotate di una certa autonomia. Tali strutture periferiche del Ministero dell'educazione nazionale avrebbero dovuto integrarsi con la grande università accentrata di Parigi, la *Sorbonne*, rendendo parecchio complessa la coesistenza tra realtà piuttosto diverse in quello che di fatto era un

---

<sup>(3)</sup> Così A. PIZZITOLA, *Autonomia e «necessità» alle origini delle università contemporanee*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, p. 137 ss.



sistema binario, all'interno del quale alle università, dirette a garantire l'istruzione di massa, si affiancavano le *Grandes Écoles*, con funzioni puramente formative delle *élites* dell'amministrazione, delle imprese e delle professioni.

Il parallelismo *Facultés* ed *Écoles* permeò quindi tutto l'Ottocento francese, determinando non pochi risvolti problematici nella connessione tra organizzazione della scienza e formazione professionale<sup>(4)</sup>. D'altra parte però tale sistema, di fatto, non avrebbe potuto funzionare se non grazie alla sua natura binaria che contribuì a temperare in parte l'assetto centralistico di fondo, per cui "l'università" era da intendersi al singolare, in luogo delle "università" delle origini, connotate dalla diversificazione e dalla separazione dalla sfera dei pubblici poteri.

Soltanto molti anni dopo infatti la legge *Faure* del 12 novembre 1968, anch'essa voluta da un governo forte, avrebbe attuato in Francia una prima e vera forma di decentramento territoriale e qualche concessione in fatto di autonomia e partecipazione nelle università, sebbene anche dopo di essa l'autonomia universitaria sotto il profilo amministrativo pedagogico e finanziario avrebbe continuato ad incontrare a seri limiti, superati solo con le riforme avutesi a partire dagli anni Novanta in poi, venendo i professori e funzionari ancora nominati dal Governo, restando i finanziamenti quasi esclusivamente pubblici in cambio di poteri statali, questi ultimi particolarmente incisivi specie al fine di continuare a mantenere il carattere nazionale degli studi accademici<sup>(5)</sup>.

Nello stesso periodo, al modello appena descritto, si affiancava quello dell'università tedesca, le cui basi furono poste tra il 1807 ed il 1810 con i progetti di Fichte, Schelling e Humboldt per la fondazione dell'università di Berlino che, istituita nel 1808 in tempi incredibilmente brevi come istituzione nazionale di educazione e di formazione accademica, riuscì ad imporsi come schema duraturo mediante il quale ridefinire la concezione ideale dell'organizzazione della ricerca e

---

<sup>(4)</sup> Per ulteriori approfondimenti sul modello napoleonico di università si v. su tutti P. LEVILLAIN, *L'Università francese: dall'età dell'oro alla rivoluzione del 1968*, in L. STRACCA (a cura di), *L'università e la sua storia*, Torino, 1979, p. 173 ss.

<sup>(5)</sup> Per ripercorrere efficacemente il percorso compiuto dalle università francesi dal periodo napoleonico fino ai primi veri tentativi di acquisizione di autonomia da parte di esse rispetto al potere politico risalenti agli anni Novanta del secolo scorso, si v. C. MUSSELIN, *La longue marche des Universités françaises*, Paris, 2001.

della struttura delle università tedesche, dapprima solo nell'ambito di influenza della sfera prussiana, per poi affermarsi pienamente anche nella Germania meridionale e nell'ultima parte del secolo fino all'Austria<sup>(6)</sup>. Tale modello si ispirava ovviamente a delle linee guida di fondo, a cominciare dalla pretesa unità di scienza, insegnamento e ricerca. Precisamente, ispirandosi alle riflessioni kantiane in materia, la scienza andava intesa come ricerca continua della verità, mentre l'insegnamento finiva per costituire al tempo stesso presupposto e fine ultimo della ricerca stessa, trovando quest'ultima a sua volta nell'insegnamento medesimo naturale ed inevitabile sbocco. In tale contesto, l'università sarebbe stata in grado di contribuire allo sviluppo della cultura e della società anche senza particolari condizionamenti imposti dall'alto, con uno Stato però non del tutto estraneo nei confronti della vita degli atenei, dovendo esso provvedere, ad esempio, alla nomina dei docenti, o comunque a garantire caratteri di uniformità tra i vari atenei aderenti a questo modello. Il principale compito dello Stato finiva quindi per essere quello di proteggere l'università come istituzione di educazione e formazione accademica nello spazio culturale delimitato dai confini dello Stato nazionale, senza però assoggettarla all'appiattimento tipico di una gestione diretta di essa da parte di notabili che essa stessa avrebbe dovuto contribuire a formare. L'università veniva quindi concepita come luogo ove ricercare la verità, che deve essere completamente libera da condizionamenti esterni ed in particolare da pressioni da parte del potere politico o da esigenze di tipo utilitaristico. Non a caso Humboldt, nel suo rapporto al Re del 1809, aveva proprio denunciato le condizioni di decadenza e abbandono delle università tedesche che per il passato erano state causate proprio dal loro essersi ridotte a strumenti di sottogoverno sottoposte ad interessi particolari e concreti. Di qui il nuovo ruolo che, come accennato, secondo tale innovativa concezione lo Stato era chiamato a ricoprire in materia: quello di garante dell'autonomia

---

<sup>(6)</sup> Il modello berlinese finì per affermarsi come il modello tedesco dell'università moderna nonostante significative resistenze opposte dalle università di antica fondazione e dalla presenza di modelli alternativi ispirati agli esempi franco-napoleonici negli stati della Confederazione del Reno, oltre che dalla concorrenza di tradizioni tardo-scolastiche come quelle diffuse nella Baviera. Per una ricostruzione dettagliata di tale processo e dei suoi elementi fondamentali, si v. R. VOM BRUCH, *Il modello tedesco: università è bildungsbürgertum*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, cit, p. 35 ss.

dell'università, senz'altro necessario a fornire quanto indispensabile per l'esistenza degli istituti scientifici superiori, mediante poche e semplici leggi, senza troppe ingerenze nelle vicende interne agli stessi. Il tratto saliente del modello berlinese, l'unificazione di insegnamento e ricerca scientifica in un'unica istituzione, finiva poi inevitabilmente per avere ricadute anche sulla preparazione impartita, non esclusivamente di tipo professionale o burocratico, benché connessa ai bisogni ed alle esigenze del tempo. Un obiettivo, quello dell'educazione come vero e proprio elemento distintivo della borghesia tedesca in formazione, che per forza doveva riflettersi sullo stesso piano organizzativo ove, in contrapposizione a quei modelli nei quali si assisteva alla frammentazione delle singole facoltà o scuole, veniva in rilievo l'università come istituzione unitaria, senza abbandonare comunque una certa competizione tra le diverse branche di studi in essa operanti.

Pur non potendosi in tale sede toccare in dettaglio tutti i punti distintivi del sistema tedesco nella sua complessità<sup>(7)</sup>, resta opinione diffusa che l'esperienza humboldtiana rappresenti un modello ancora oggi non superato per molti dei suoi aspetti, pur nella sua contraddittorietà. Ma è proprio questa apparente contraddittorietà, derivante dall'autonomia e libertà della ricerca da un lato e dal collegamento fra il binomio scienza- insegnamento ed esigenze concrete del sistema politico dall'altro, che si nasconde la vera essenza del modello tedesco, caratterizzato di fatto da un ben mascherato monopolio dell'insegnamento e della ricerca scientifica da parte dello Stato, non esercitato come per il passato o come in altri modelli su "un'università per funzionari", ma su un'università che individuava per la prima volta nei cittadini dello Stato i principali destinatari delle funzioni da essa svolte; e che quindi, in altre parole, nonostante le dichiarazioni di principio, sarebbe sempre stata tradizionalmente sotto il controllo dello Stato, o meglio dei

---

<sup>(7)</sup> Sul modello tedesco di università si v. anche per uno studio completo W. VON HUMBOLDT, *Università ed unità*, Napoli, 1970, ove si spiega in dettaglio come l'università avrebbe dovuto svolgere le sue funzioni di formazione e ricerca, perseguendo per il tramite di queste anche le funzioni di interesse dello Stato.

singoli Stati della Federazione, come dimostrato oltre che dalla nomina statale dei docenti anche dall'uniformità delle loro strutture<sup>(8)</sup>.

Ulteriore modello cui quello italiano post unitario avrebbe potuto ispirarsi era rappresentato da quello proprio del sistema universitario inglese, ove i caratteri di differenziazione ed autonomia risultarono sin da subito particolarmente accentuati rispetto agli altri due modelli finora descritti.

Le università britanniche avevano avuto vicende analoghe a quelle degli altri Paesi europei: dalle origini medievali alla crisi nella frequenza, nell'efficienza e nei modelli didattici fino a tutto il secolo XVIII. La principale differenza rispetto agli altri sistemi poteva tuttavia essere individuata nel carattere marcatamente autonomo, ai limiti del privato, di ciascuna istituzione universitaria. Le università inglesi, infatti, mai hanno visto la propria organizzazione interna, la finanza, il proprio personale o altri profili altrettanto rilevanti disciplinati da norme statali, senza tuttavia che tale fattore si sia mai tradotto in un disinteresse da parte del potere centrale al problema degli atenei, avendo anzi questo contribuito in diverse occasioni mediante leggi speciali a rimediare ad evidenti crisi del sistema.

Si tratta, a ben vedere, di un sistema all'interno del quale i cambiamenti si sono registrati nel tempo senza soluzione di continuità, per graduali correzioni e sovrapposizioni rispetto alle strutture preesistenti, senza essere determinati né da interventi del potere politico né da pressioni esterne, ma solo per effetto di grandi mutamenti economici e sociali, quali ad esempio la rivoluzione industriale o la nascita delle grandi città contemporanee.

A lungo infatti tale modello si era basato esclusivamente su uno schema organizzativo in cui le università (fondamentalmente *Oxford* e *Cambridge*) erano costituite da un'amministrazione centrale dell'ateneo affiancata dai *colleges*, anche'essi qualificati come *self-governing corporation*. Il monopolio dei predetti due *colleges* in particolare (*Oxbridge*) venne poi in parte a subire un declino con la

---

<sup>(8)</sup> A sottolineare una separazione solo di tipo formale tra Stato e università, si v. tra gli altri R. FINOCCHI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, Milano, 2003, p. 1351; e A. PIZZITOLA, *Autonomia e «necessità» alle origini delle università contemporanee*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, cit., p. 140.

nascita e la valorizzazione di nuove università, *federal universities*, come quella di Londra e quella del Galles, dalla struttura ancora più decentrata<sup>(9)</sup>.

Nonostante i mutamenti intervenuti, il carattere autonomo delle origini, è sempre restato un tratto distintivo delle università inglesi, sebbene l'intervento dello Stato si sia in più di un'occasione concentrato anche su di esse, come ad esempio accadde con l'emanazione di alcune leggi speciali resesi necessarie proprio per il rilancio dopo la forte crisi subita nella prima metà dell'Ottocento degli atenei di *Oxford* e *Cambridge*<sup>(10)</sup>. Ancora oggi le università britanniche restano organismi autonomi ed amministrativamente indipendenti, con propri statuti e caratteristiche sensibilmente differenti, veri punti di riferimento in materia di autonomia universitaria<sup>(11)</sup>, anche dopo le riforme di epoca thatcheriana, per effetto delle quali il modello in questione ha subito profonde trasformazioni nel senso dell'accrescimento dell'influenza del governo centrale.

Tracciati in breve i tratti salienti dei tre modelli richiamati, resta da capire quale debba ritenersi maggiormente significativo ai fini dell'influsso esercitato sugli altri, in particolare su quello italiano.

Sembra plausibile, al riguardo, che tale ruolo vada riconosciuto a quello tedesco, largamente ritenuto capace di racchiudere in sé le caratteristiche proprie degli altri due modelli soprarichiamati, non essendo quello francese dotato della libertà e quello inglese invece della scienza<sup>(12)</sup>, entrambe invece necessarie per lo

---

<sup>(9)</sup> L'Università di Londra, ad esempio, si componeva di una federazione di diverse Scuole o Facoltà (*King's College, London School of Economics*, ecc), organizzate in dipartimenti ed istituti, in cui a differenza di quanto accadeva nei *colleges* i corsi e le discipline insegnate in ciascuna scuola o facoltà erano omogenei, senza realizzare quel *tutorial system* nei confronti degli studenti che era invece caratteristico dell'assetto di Oxford e Cambridge.

<sup>(10)</sup> Rispettivamente nel 1858 e nel 1877 furono infatti create due *Royal Commissions* ufficiali, chiamate ad esplorare ed analizzare i problemi connessi con l'insegnamento universitario, in vista di drastici e lungimiranti cambiamenti, finalizzati a mettere definitivamente in crisi l'antico sistema medievale dei *colleges* a favore di una loro maggiore omogeneizzazione in senso universitario e di una progressiva liberalizzazione nell'ammissione degli studenti sia da un punto di vista sociale che religioso. Dopo questo periodo buio, la rinascita degli atenei di *Oxford* e *Cambridge* fu dovuta proprio ad alcune leggi speciali che riguardarono espressamente tali università, e cioè l'*Oxford University Act* del 1854 e l'*Oxford and Cambridge University Act* del 1882.

<sup>(11)</sup> Come autorevolmente sostenuto, ad esempio, da V. WRIGHT, *The Administration of British Universities: the Managerial Impact of Recent Developments*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1989, p. 658.

<sup>(12)</sup> Così, ad esempio, M. ARNOLD, *Schools and Universities on the Continent*, Londra, 1968.

svolgimento delle funzioni essenziali che l'università stessa è chiamata a svolgere, sulle quali meglio ci si soffermerà in seguito.

## **2. L'università nella storia contemporanea.**

Come evidenziato nel paragrafo precedente, le università europee durante il XIX secolo sono state protagoniste di un vero e proprio percorso di statalizzazione, avvenuto in base a modelli diversi, a seconda del diverso grado di autonomia ad esse riconosciuto rispetto ai governi centrali.

A differenza di quanto accaduto in Francia, Germania ed Inghilterra, l'Italia non è riuscita a sviluppare con riferimento al sistema universitario un modello proprio, né ha aderito o si è ispirata nella regolamentazione di esso in modo esclusivo ad uno in particolare di quelli sopra descritti.

E' mancata anzi, nella costruzione del sistema di istruzione superiore e di ricerca scientifica, un'idea di fondo ispiratrice, ma piuttosto, a seconda delle visioni differenti che a livello di politica del diritto si sono affermate nel tempo, si è tentato di rielaborare i caratteri dei diversi modelli che maggiormente hanno inciso sullo sviluppo delle università nel contesto europeo, alternando fasi di accentramento ed autonomia, e rendendo subito evidente l'instabilità che costantemente avrebbe caratterizzato il volto dell'ordinamento universitario italiano<sup>(13)</sup>.

Non è un caso che il modello italiano sviluppatosi già da prima dell'avvento dello Stato unitario venga comunemente definito come un modello misto, in quanto non sufficientemente definito rispetto a quelli degli altri Paesi europei<sup>(14)</sup>. Da quello francese avrebbe infatti mutuato i caratteri dell'accentramento e dell'uniformità, propri della disciplina delle università che dalla legge 13 novembre 1859, n. 3725 (c.d. legge Casati) fino all'approvazione della legge 11 luglio 1989, n. 168 hanno riguardato l'amministrazione, la finanza, il personale, la didattica e la previsione di poteri di controllo da parte del Ministero. Va tuttavia ricordato come, a differenza

---

<sup>(13)</sup> Tale peculiarità del processo di sviluppo del sistema universitario italiano viene adeguatamente analizzata in M. DUGATO, G. PIPERATA, *Università degli studi* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, p. 1 ss.

<sup>(14)</sup> Così R. FINOCCHI, *Le Università*, cit., p. 1353.

del modello francese, in quello italiano l'università in quanto tale non è mai stata affiancata da altre strutture per l'istruzione superiore finalizzate alla formazione delle *élites* e fondate sui principi della competizione e del merito come nel caso delle *Grandes Écoles* francesi<sup>(15)</sup>. Ecco spiegato il perché, come anticipato, per certi aspetti il sistema italiano sembrerebbe piuttosto aderire all'unitarietà ed uniformità del modello berlinese, attribuendo esclusivamente agli atenei l'espletamento delle funzioni interenti la didattica e la ricerca, nonostante delle università tedesche quelle italiane non condividano il grado di autonomia e la natura giuridica di associazione né una struttura organizzativa di tipo comunitario, così come di quelle francesi il carattere binario sopra descritto.

## **2.1. Dalla legge Casati al T.U. delle leggi sull'istruzione superiore.**

Il percorso evolutivo dell'università italiana che l'ha portata fino ad assumere i connotati attuali è stato senz'altro molto lungo e tortuoso. Esso ha trovato un momento di snodo cruciale in occasione dell'unificazione dello Stato quando, aderendo all'impostazione data dal legislatore sardo-piemontese, con il r.d. 13 novembre 1859, n. 3725 (da qui in poi legge Casati) il sistema universitario venne assorbito all'interno dell'organizzazione statale e, pertanto, quasi tutte le università finirono per diventare istituti incorporati a tutti gli effetti nell'organizzazione diretta dello Stato.

In realtà, negli anni immediatamente successivi alla formazione del Regno di Italia nel 1861, tra gli altri problemi che il nuovo Stato si trovò a dover affrontare all'indomani della sua nascita e che non erano stati previsti nella fase eroica del processo di indipendenza, particolare attenzione venne dedicata a quello dell'istruzione pubblica in generale, specie quella di tipo superiore, nella convinzione che il processo di unificazione e conseguentemente la rinascita politica,

---

<sup>(15)</sup> Né si possono ritenere istituzioni di questo tipo le scuole di eccellenza, presenti in numero piuttosto limitato, quali la Scuola Superiore Normale di Pisa, o la Scuola superiore S. Anna di Pisa, o ancora la Scuola internazionale di studi superiore di Trieste, sia perché non assoggettate a un regime giuridico differenziato che abbracci i diversi profili della loro attività, sia perché in esse la garanzia del sistema di eccellenza è affidata piuttosto ad uno specifico e rigido sistema di selezione per l'accesso degli studenti.

economica e sociale del Paese dovesse necessariamente passare attraverso la scuola e l'università, il cui ruolo sarebbe stato determinante nell'ottica di un'unificazione anche culturale e spirituale delle diverse regioni unite in tempi così rapidi, obiettivo senz'altro non facile da raggiungere.

Fu del resto questa la ragione per cui la stessa legge Casati non poté, in un primo momento successivo all'unificazione, essere estesa a tutti gli Stati pre-unitari, ma soltanto ad alcuni e oltretutto con significative varianti; né d'altra parte si sarebbe potuto fare diversamente, considerando che la stessa era stata pensata in funzione della situazione del piccolo regno sabaudo e quindi difficilmente avrebbe potuto davvero risolvere il problema nella sua ben più ampia complessità dando risposte ad una realtà molto più disomogenea ed arretrata caratterizzata da notevoli conflitti sociali, ideologici e regionali.

Più precisamente, al momento della proclamazione dello Stato unitario, essa entrò in vigore soltanto nell'ex Regno di Sardegna, in Lombardia, nel Veneto, nelle Marche, a Roma e, con notevoli forzature, anche in Sicilia<sup>(16)</sup>. Restava quindi inapplicata in diverse aree geografiche importanti dal punto di vista dell'istruzione superiore, come la Toscana ed il Mezzogiorno continentale, ove in particolare l'ateneo partenopeo continuava a mantenere un assetto tutto proprio, nel quale ad esempio agli studenti non era richiesto l'obbligo di iscrizione, così come il libero insegnamento veniva impartito anche al di fuori dell'istituzione accademica.

A rimanere estranee alla rigida impostazione prevista dalla legge Casati, dalla quale si evinceva, tra l'altro, che l'istruzione superiore dovesse essere a carico dello Stato non potendo validamente essere gestita da Comuni e Province, anche le università libere dell'ex Stato pontificio, oltre a quelle di Pisa, Siena<sup>(17)</sup>, Bologna<sup>(18)</sup>

---

<sup>(16)</sup> Il 17 ottobre 1860 fu emanata la legge sull'istruzione superiore in Sicilia che recepiva le disposizioni contenute nella Casati, «salvo le modificazioni contenute o che da ulteriori Decreti potranno esservi arretrate». Tra le principali, si può ad esempio segnalare l'elezione dei Presidi dalle rispettive Facoltà, invece che la nomina di essi da parte del Re.

<sup>(17)</sup> Regolate dal d.lg. 31 luglio 1859, c.d. Boncompagni-Ridolfi. Questo, pur avendo carattere provvisorio dettato dall'urgenza di far iniziare regolarmente i corsi in tali atenei per l'anno accademico 1859/1860, si discostava notevolmente dalla legge Casati per alcune variazioni ed importanti ampliamenti che poi rimasero, in deroga alla Casati,

<sup>(18)</sup> Riordinata precedentemente rispetto alla legge Casati dal decreto Cipriani – Albicini del 30 settembre 1859, in cui fu stabilito in sei il numero delle facoltà, fu disciplinata la composizione dei loro



e Macerata<sup>(19)</sup>, così come le quattro università libere di Camerino, Ferrara, Perugia ed Urbino<sup>(20)</sup>.

In altre parole, anche quando nel corso degli anni Settanta, con atti normativi secondari, la legge Casati venne applicata alla maggioranza delle università del Regno, alcune di esse continuarono, tuttavia, a trovare la propria disciplina in atti normativi preunitari diversi, cosicché l'omologazione degli ordinamenti fu conseguita di fatto solo parzialmente.

Tornando all'esame della normativa in questione, va ricordato come l'istruzione universitaria avesse in essa trovato disciplina all'interno del Titolo II, nel quale venivano puntualizzati molti dei punti già ampiamente regolamentati per il passato nella previgente legislazione universitaria piemontese e che, di fatto, per alcuni profili ancora oggi possono essere considerati attuali. Ad esempio, l'università veniva già in essa concepita come un ordine di scuola al quale può accedere soltanto la gioventù fornita delle necessarie cognizioni generali (art. 47), il possesso delle quali era da accertare mediante esame di ammissione alla facoltà prescelta (art. 114).

Era quindi delineata un'organizzazione universitaria omogenea, finalizzata al rilascio di titoli di studio aventi valore legale su tutto il territorio nazionale. Il titolo di studio rilasciato dall'università, infatti, veniva già da tale legge concepito come l'unico idoneo ad abilitare all'esercizio di professioni pubbliche o private per le quali era richiesta la preparazione di accurati studi speciali, in quanto fine fondamentale dell'istruzione superiore era quello «*di indirizzare la gioventù (...) nella carriera sì pubbliche che private (...) e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria*» (art. 47). Per il perseguimento di tali scopi lo Stato stesso si accollava tutte le spese (art. 50), alle

---

Collegi, furono determinati il numero delle cattedre e degli esami per ogni corso, oltre ai titoli e gradi accademici.

(<sup>19</sup>) Disciplinata dalla bolla pontificia «*Quod divina sapientia*» del 28 agosto 1824. Per un approfondimento della disciplina di tali ulteriori atenei si v. M. MORETTI - I. PORCIANI, *Università e Stato nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in *Scienza e Politica*, 3/1990, p. 41 ss.

(<sup>20</sup>) In base a quanto riportato da G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960, al momento della proclamazione dell'Unità nazionale il numero delle università era pari a venti: tra queste quattro erano università libere e una era costituita dall'Istituto di studi superiori pratici e di perfezionamento di Firenze. Il numero degli studenti iscritti nel 1861 era di circa 6.500.

quali contribuivano tuttavia in parte anche gli studenti mediante tasse di immatricolazione e retribuzione dei corsi e degli esami di laurea.

Al vertice di tale organizzazione della pubblica istruzione veniva posto il Ministro, cui erano attribuiti, tra gli altri, i compiti di governare l'«*insegnamento pubblico in tutti i suoi rami e [di] promuove[rne] l'incremento*», oltre che di controllare quello «*privato a tutela della morale, dell'igiene, delle istituzioni dello Stato e dell'ordine pubblico*» (art. 3).

Al Rettore invece — nominato dal Re fra i Professori ordinari delle università cui appartenevano, così come i presidi di facoltà — era attribuito il compito di «*sovrintendere all'amministrazione locale della pubblica istruzione*» (art. 30) subordinatamente alle autorità centrali, quindi in posizione di diretta dipendenza gerarchica dal Ministro della pubblica istruzione (art. 149).

Analogamente, venivano dettagliatamente determinati i tipi e il numero di facoltà, nonché le materie d'insegnamento in esse da impartire (artt. 48-55), con l'attribuzione espressa ad un atto normativo secondario del potere esecutivo della determinazione «*della durata, dell'ordine e della misura [...] secondo i quali dovranno esser dati*»; senza contare la scrupolosa disciplina dello stato giuridico dei professori (artt. 57-112) e degli studenti (artt. 113-125), con riferimento ai quali si provvedeva nella legge a specificare altresì le modalità di esame ed i titoli finali conferibili (la «laurea dottorale») (artt. 126-142).

Sotto un diverso profilo, ad un formale riconoscimento della libertà di insegnamento si contrapponeva di fatto la sua sostanziale negazione, se si considera quella previsione che consentiva la sospensione o la rimozione del docente in tutti quei casi in cui «*coll'insegnamento o cogli scritti [avesse] impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principi e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato*» (art. 106).

L'intento unificatore perseguito con la legge Casati, che evidentemente costituiva il riflesso di un'epoca in cui l'affermazione dell'autonomia universitaria così come intesa oggi non era neppure immaginabile, né rispondente alle esigenze

del tempo, tuttavia non determinò l'assoluta standardizzazione nell'offerta di istruzione superiore. Ad esempio, per un verso, essa consentiva alle diverse facoltà di formare «ciascuna un piano destinato a servire di guida ai rispettivi alunni per fare un'ordinata ripartizione dei loro studi» (art. 125).

Tale assetto tipicamente statale delle università rimase comunque in vigore per oltre sessant'anni, e la legislazione, peraltro di scarsa incisività, susseguitasi in quel periodo, si caratterizzò pressoché esclusivamente per l'esigenza di estensione e di adattamento dei suoi principi alle varie realtà territoriali universitarie, nonché per l'ampliamento degli aspetti legati all'ordinamento didattico, che non a quelli legati all'assetto istituzionale<sup>(21)</sup>.

Restava tuttavia, ad un certo punto, da capire se ed in quale misura la legge Casati fosse adeguata a rispondere alle richieste di un quadro politico, culturale ed economico così complesso, o non rappresentasse piuttosto soltanto un momento di un lungo e laborioso *iter* di riforma che necessariamente avrebbe dovuto proseguire.

Non a caso, tutti gli sviluppi legislativi successivi furono caratterizzati dal dibattito sull'opportunità di rivederne il testo, nell'ambito del quale vennero presentati diversi progetti di riforma. Tra questi, particolarmente significativi furono il d.d.l. 17 novembre 1881, n. 241, quello del 25 novembre 1882, n. 26 recante «*Modificazioni alle leggi vigenti per la istruzione superiore del Regno*», e quello del 13 giugno 1895, n. 67 «*Sull'autonomia delle Università, Istituti e Scuole superiori del Regno*», tutti presentati alla Camera dall'allora Ministro della pubblica istruzione Guido Baccelli<sup>(22)</sup>, il quale in primo luogo spingeva affinché alle università fosse finalmente attribuita la personalità giuridica. Da ciò sarebbe scaturita per esse una maggiore possibilità di autogoverno mediante il

---

<sup>(21)</sup> Per ulteriori approfondimenti sull'assetto delineato dalla legge Casati, si v. inoltre I. PORCIANI, *Lo stato unitario di fronte alla questione dell'università*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, cit., p. 135 ss; V. ANCARANI, *Università e ricerca nel periodo post-unitario. Un saggio introduttivo*, in V. ANCARANI (a cura di.), *La scienza accademica nell'Italia post-unitaria*, Milano, p. 1 ss.; E. BOSNA, *L'istruzione superiore nella legge Casati e nei decreti dei governi provvisori*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, cit., p. 123 ss.

<sup>(22)</sup> Per approfondimenti sui progetti di riforma avanzati dal Ministro Baccelli si rinvia a R. GENTILI, *Professionalità e accademia fra il declinare del XIX e gli inizi del XX secolo*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, cit., p. 39 ss.

riconoscimento di un'autonomia amministrativa, culturale e didattica molto più ampia di quella ad esse riconosciuta dalla legge Casati, che ulteriormente era stata ridimensionata dai provvedimenti del Ministro Matteucci<sup>(23)</sup>.

Sempre nelle proposte di riforma si auspicava in una più ampia libertà di studio, oltre che nell'introduzione della elettività dei Rettori e dell'esame di Stato per l'accesso alle professioni. L'altra iniziativa riguardava poi un massiccio aumento delle tasse universitarie, mediante la quale – si riteneva – si sarebbero risolte tre importanti questioni: la necessità di un alleggerimento delle casse dello Stato, il rischio della disoccupazione intellettuale cagionata proprio dall'aumento del numero di studenti, la delicata problematica delle condizioni economiche dei professori peggiorate anch'esse per effetto dei decreti Matteucci.

Non tutte queste proposte poterono di fatto essere recepite, tant'è che gli unici effettivi interventi normativi si tradussero in una serie di regolamenti governativi (generalisti e speciali) contenenti, tra l'altro, la disciplina degli ordinamenti degli studi universitari, come il r.d. n. 409/1905 con il quale il potere di scelta del Ministro della pubblica istruzione in ordine alla nomina del Rettore venne circoscritto all'interno di una terna scelta dall'assemblea dei professori ordinari, straordinari e da una rappresentanza dei liberi docenti.

A seguire, e precisamente all'inizio degli anni Dieci, con il r.d. 30 gennaio 1910, n. 84 venne costituita— restando insediata fino al 1914 — la Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori, cosiddetta commissione Ceci in virtù del fatto che l'esito dei suoi lavori venne sintetizzato in un ampio rapporto finale<sup>(24)</sup>

---

<sup>(23)</sup> Come analizzato in dettaglio da I. PORCIANI, *Lo stato unitario di fronte alla questione dell'università, cit.*, dopo l'unificazione era giunto ormai il momento di compiere un ulteriore e decisivo salto di qualità riorganizzando l'insegnamento superiore in conformità ai bisogni e alle forze del nuovo Regno. L'allora Ministro della pubblica istruzione Carlo Matteucci pensò quindi di rispondere alle esigenze di riforma della legge Casati, ritenendo che lo Stato dovesse farsi carico della questione dell'università, gestendola ancor di più secondo criteri unitari. Tali intenti si tradussero nel r.d. 14 settembre 1862, n. 842 (c.d. decreto Matteucci), fortemente limitativo della libertà dei docenti e degli studenti, oltre che della poca autonomia in possesso degli atenei, che venne in particolar modo criticato non soltanto per i suoi contenuti ma anche per il modo autoritario con il quale venne adottato, modificando illegalmente, con un Regolamento, la legge Casati.

<sup>(24)</sup> In particolare, nel poderoso volume *Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori. Relazioni e proposte, relatore generale L. Ceci*, Roma, 1914, sulla base di una ampia analisi storico-comparativa degli ordinamenti universitari internazionali, si ribadivano i principî dell'autonomia scientifica, didattica ed amministrativa dell'università.

relazionato da Luigi Ceci che, sintetizzando un cinquantennio di scritti e progetti di riforma universitaria, rappresenta senza dubbio uno dei documenti più interessanti ai fini di una fotografia dello stato e delle possibili evoluzioni del sistema universitario all'inizio del XX secolo<sup>(25)</sup>, al punto da ispirare con le sue conclusioni la stessa riforma Gentile, di cui pure si dirà a breve.

Nel frattempo, con il r.d. 9 agosto 1910, n. 795 era stato approvato un Testo Unico di coordinamento delle leggi vigenti sull'istruzione superiore, che però si era limitato soltanto riordinare la disciplina affermatasi in quasi un secolo, senza accogliere le indicazioni di riforma espresse dal vivace dibattito politico, ma esclusivamente quelle ormai consolidate all'inizio del secolo.

A seguire, il periodo fascista si caratterizzò invece per una serie di iniziative, suscettibili di varia interpretazione: alcune col senno di poi da leggere senz'altro positivamente, specie con riferimento all'ideale che le aveva sorrette nel loro momento introduttivo; altre, necessariamente da valutarsi in termini negativi, in quanto connesse ad una politica troppo autoritaria se non reazionaria.

Fra le prime, dopo la prima guerra mondiale, un ruolo preminente fu ricoperto, per effetto dei poteri normativi concessi al Governo dalla legge 3 dicembre 1922, n. 1601, dalla nuova l. 30 settembre 1923, n. 2101, meglio nota come riforma Gentile, e dal processo di esaltazione dell'università che ne derivò. Rispetto alla legge Casati, in primo luogo, essa si differenziava da un punto di vista formale in quanto, mentre la prima aveva collocato la disciplina dell'istruzione superiore all'interno di una legge organica sull'istruzione in generale, Giovanni Gentile nel suo progetto di riforma, presa consapevolezza della complessità che ormai contraddistingueva il sistema di istruzione italiano, aveva ritenuto più opportuno affrontarlo settore per settore, dedicando all'università uno specifico testo normativo<sup>(26)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Per un esame analitico del lavoro svolto dalla Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori si v. M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, cit., p. 207 ss.

<sup>(26)</sup> Una vera e propria analisi comparativa tra la legge Casati e la riforma Gentile si rinviene in G. RICUPERATI, *Per una storia dell'università italiana. Da Gentile a Bottai: appunti e discussioni*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, cit., p. 320 ss.

Pur nel segno di una sostanziale continuità sotto il profilo delle finalità perseguite, della concezione e qualificazione dell'istruzione superiore, sia pure - come si dirà - in un contesto di preminente carattere scientifico privilegiato su quello didattico, la riforma accordava agli istituti di istruzione universitaria una propria sfera di autonomia di ricerca scientifica, didattica e amministrativa, riconoscendo loro una sostanziale soggettività propria, quali persone giuridiche. Essi finalmente avrebbero potuto stabilire mediante i propri statuti la propria didattica ed amministrare i propri beni, non essendo più assoggettati a controlli di bilancio preventivo ma soltanto consuntivo.

Il processo fu però poi condizionato anche da elementi negativi, fra i quali è possibile menzionare l'abolizione seppur parziale del carattere elettivo del Consiglio superiore della pubblica istruzione e la devoluzione al giudizio insindacabile del Ministro di una serie di rilevanti decisioni sulla vita degli atenei, tra cui quelle relative alla possibilità di sopprimere, istituire, realizzare il nuovo assetto di facoltà, di scuole, di insegnamenti universitari. Senza contare che, all'interno dello stesso r.d. 30 settembre 1923, n. 2102, si registravano alcune norme in netta controtendenza con l'affermazione di nuovi spazi di autonomia. Ad esempio, essa segnava il ritorno alla scelta "casatiana" della nomina regia di Rettori e Presidi di Facoltà, che per un periodo sul finire del secolo precedente era stata invece superata dall'affermazione del modello elettivo di tali figure<sup>(27)</sup>.

Accanto a siffatti tratti, ampiamente compensati però dalla circostanza che i docenti universitari, nonostante i condizionamenti che erano costretti a subire, continuarono ad essere il veicolo di cultura e di civiltà loro proprio, deve altresì ricordarsi l'adeguamento degli insegnamenti universitari a talune fra le esigenze nuove, soprattutto economiche, mediante la creazione di nuove facoltà, fra le quali piace ricordare la facoltà di scienze politiche; nonché la nuova politica di rinnovamento edilizio che, pur ispirata a criteri di monumentalità, produsse indubbio vantaggio alle strutture che ne furono investite.

---

<sup>(27)</sup> Cfr. al riguardo gli artt. 8 e 11 del r.d. 30 settembre 1923, n. 2102.

Con la riforma Gentile venne quindi dato inizio ad un rimodellamento strutturale dell'istruzione superiore, a cominciare dall'individuazione delle finalità essenziali e precipue di quest'ultima nella promozione del «*progresso della scienza*», alla quale si affiancava, seppur subordinatamente, il compito «*di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni*» (art. 1, co. 1). Rispetto alla legge Casati, pertanto, lo scopo dell'istruzione universitaria risultava rovesciato: i compiti delle facoltà non venivano più strettamente connessi alla formazione professionale corrispondente, ma questa acquisiva valore secondario rispetto alla promozione del progresso e della scienza.

In proposito è stato osservato come la riforma Gentile contenesse un progetto per l'università da un lato diretto a valorizzare la scienza accademica e dall'altro a “deprofessionalizzare” gli studi universitari<sup>(28)</sup>. Sotto quest'ultimo versante risultava particolarmente significativa la previsione secondo la quale alle lauree e ai diplomi rilasciati dalle università dovesse essere attribuito esclusivamente valore di qualifiche accademiche (art. 4, co. 2). Sulla scorta di tali previsioni l'esercizio della professione sarebbe stato subordinato non al mero possesso del titolo, ma al conseguimento dell'abilitazione conferita a seguito del superamento dell'esame di Stato, preordinato ad accertare il possesso della preparazione necessaria al suo svolgimento (anche se per l'ammissione era comunque richiesto il possesso del diploma o della laurea corrispondente) (art. 5).

Questa rinnovata concezione dell'istruzione universitaria determinò conseguentemente l'attribuzione alle università della «*personalità giuridica e [della] autonomia amministrativa, didattica e disciplinare nei limiti stabiliti*» dal medesimo decreto, le quali, peraltro, continuarono ad essere poste «*sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro*» (art. 1, co. 3).

L'affermazione inoltre per le università della piena autonomia didattica (art. 2, co. 8) - da regolare, analogamente a quella amministrativa e disciplinare, mediante

---

<sup>(28)</sup> Sul punto di rimanda in particolare alle riflessioni di O. SEPE, *Università degli Studi* (voce), *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1994, p. 5 ss; e L. AMBROSOLI, *Alcuni appunti sull'università durante il fascismo*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, cit., p. 165 ss.

lo statuto che ciascun ateneo avrebbe dovuto adottare; il riconoscimento ai professori della libertà di insegnamento (art. 24) e agli studenti della libertà di studio (art. 49); l'introduzione dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 5), determinarono l'abrogazione delle norme della legge Casati relative agli «*insegnamenti* [nonché alla loro durata, alla loro misura e al loro ordine] *che dovranno essere dati (...) nelle diverse Facoltà*».

Le novità della riforma Gentile - specie se ci si riferisce a quelle relative all'autonomia universitaria e alla soluzione data ai problemi, rispettivamente, del metodo e della libertà dell'insegnamento — non trovarono, tuttavia, adeguato sviluppo ed attuazione nella legislazione successiva<sup>(29)</sup>. Un primo vero passo nella direzione del suo ridimensionamento venne infatti già realizzato con l'approvazione del regolamento generale universitario, il r.d. 6 aprile 1924, n. 674, poi seguito dalla legislazione degli anni Trenta, che ne restrinse ulteriormente gli spazi.

In realtà, il processo di esaltazione e di rilevanza esterna delle università è divenuto un elemento caratterizzante il processo di specificazione dell'autonomia successivamente, consolidandosi nella dettagliata, ancorché disorganica, legislazione succedutasi nel decennio successivo alla riforma Gentile e sfociata nel r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, t.u. delle leggi sull'istruzione superiore, ancor oggi in parte vigente e, comunque, di inevitabile, ma faticoso superamento.

A ben vedere, esso doveva attuare un disegno di riorganizzazione espressivo di una fase dell'evoluzione storica dell'organizzazione universitaria che non appariva in alcun modo coperta da garanzie costituzionali di autonomia, le quali soltanto successivamente avrebbero trovato consacrazione. Pertanto, dopo i primi tentativi che avevano caratterizzato la fine dell'Ottocento e che la medesima riforma Gentile aveva in qualche modo ripreso, alcune norme di principio del t. u. del 1933 affermarono, seppur timidamente, l'autonomia amministrativa, didattica e

---

<sup>(29)</sup> Si v. al riguardo L. EINAUDI, *L'università italiana e la riforma Gentile*, in *Cronache Economiche e Politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino, 1960, p. 419 ss.



disciplinare delle università, conferendo loro piena personalità giuridica<sup>(30)</sup>. La particolarità risiedeva tuttavia nella circostanza che, subito dopo tali affermazioni di principio, seguiva un complesso di norme estremamente dettagliate ad assicurare l'uniformità della relativa disciplina, che sarebbe rimasta nei suoi tratti essenziali invariata fino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Del resto, come in molteplici occasioni sostenuto dalla giurisprudenza anche più recente, le Università statali, pur essendo state dotate di personalità giuridica a determinati effetti, restavano qualificabili come istituti di Stato<sup>(31)</sup>. Pertanto, l'uniformità della disciplina dettata nel t.u. finiva per estendersi al reclutamento e allo *status* del personale docente e non docente, non a caso considerato a tutti gli effetti da inquadrare nel personale statale (art. 62 ss); agli organi di governo delle università, sia con riferimento alla composizione di essi che alle relative funzioni (artt. 6 ss.); all'approvazione degli statuti, i cui contenuti essenziali venivano comunque determinati legislativamente (artt. 17 ss.); alla gestione amministrativo-contabile (artt. 44 ss.) e alla disciplina degli ordinamenti didattici (artt. 167 ss.).

In altre parole, in base alla disciplina positiva, il concetto di autonomia universitaria continuava a concretarsi esclusivamente nell'auto amministrazione dell'università e dei propri uffici, senza alcuna previsione di un'autonomia anche di tipo normativo, come confermato dalle stringenti disposizioni relative a tutti gli aspetti di cui si è appena detto.

Composizione, compiti, forme di costituzione degli organi di ateneo venivano infatti uniformemente disciplinati dal t. u. in questione, così come esso provvedeva a determinare le facoltà, le scuole ed i corsi attivabili, spingendosi fino a descrivere il modo in cui esse dovessero essere impartite. In tale contesto, gli statuti, sebbene già previsti come fonti di regolamentazione della vita degli atenei, finivano per qualificarsi come mere forme di pubblicità dei corsi attivati presso ciascuna sede universitaria, ancora ben lontani dal ricoprire quel ruolo, già esercitato ad esempio

---

<sup>(30)</sup> Cfr. art. 1, co. 3, ove si affermava espressamente che: «*Le università e gli istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente testo unico e sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal ministro dell'educazione nazionale*».

<sup>(31)</sup> Cfr. in tal senso Corte di Cassazione 12 gennaio 1981, n. 2563, in *Giust. Civ.*, 1981; e Corte dei Conti, sez. controllo, 20 aprile 1989, n. 2116, in *Riv. giur. scuola*, 1992, p. 175 ss.

negli enti pubblici e privati, di atti di costituzione ove rinvenire la disciplina di organi e funzioni del soggetto cui erano riferiti.

Fu questa una delle ragioni per cui si diffuse altresì la convinzione che, anziché limitarsi ad un riordino della caotica normativa vigente in materia di università, l'emanazione del t. u. fosse in grado di segnare una vera e propria rottura con l'indirizzo espresso nella riforma Gentile, una sorta di controriforma dell'organizzazione dell'istruzione superiore che avrebbe trovato ulteriore compimento nei r.d.l. 20 giugno 1935, n. 1071, e 25 febbraio 1937, n. 439, con i quali l'autonomia universitaria venne pressoché azzerata con la determinazione delle più stringenti limitazioni che si fossero mai avute fino ad allora, tanto alla libertà d'insegnamento quanto alla libertà di studio<sup>(32)</sup>. Il primo anzitutto contribuì infatti a rafforzare l'autorità del Ministro per l'educazione nazionale sull'intero sistema universitario con l'attribuzione del compito di «*rappresentare l'unità del comando al centro e la sintesi degli interessi della educazione nazionale*», al quale si collegarono poi funzionalmente specifici poteri in materia di governo delle università, accompagnati da un generale potere di sostituzione delle autorità accademiche.

Seguendo tale impostazione di fondo, poi, fu disposto che, con ulteriori decreti reali da emanare su proposta dello stesso Ministro, fossero determinati, in rapporto alle singole lauree e diplomi: a) l'elenco degli insegnamenti fondamentali; b) il numero massimo degli insegnamenti complementari da stabilire negli statuti in aggiunta a quelli fondamentali; c) il numero complessivo degli insegnamenti necessari per il conseguimento della laurea o del diploma (art. 4, co. 1.); nonché l'ordine e le modalità con cui taluni insegnamenti avrebbero dovuto essere impartiti (art. 4, co. 2).

Questa nuova conformazione organizzativa finì di fatto per determinare una “riprofessionalizzazione” degli studi universitari<sup>(33)</sup>, i cui *curricula* furono costruiti

---

<sup>(32)</sup> Come evidenziato in particolare da A. LA PENNA, *Università e istruzione pubblica*, in *Storia d'Italia*, 5, *I documenti*, Torino, 1973, p. 1739 ss.

<sup>(33)</sup> Come sottolineato da W. GASPARRI, *Università degli studi* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, p. 610 ss.

in funzione dell'accesso alla professione (e delle esigenze degli ordini professionali), con una generale limitazione della libertà di insegnamento.

Il secondo dei due provvedimenti sopracitati, invece, sottrasse alla competenza statutaria la disciplina della composizione e della durata del consiglio di amministrazione delle università, dettando norme di ordine generale, con le quali venne, tra l'altro, incrementata significativamente la presenza della componente ministeriale.

### **3. La Costituzione e l'autonomia universitaria.**

Come evidenziato, la disciplina dettata dal t. u. del 1933 aveva rappresentato una prima risposta all'esigenza di razionalizzazione del regime giuridico dell'università e all'eccessiva produzione di disposizioni in materia mediante l'emanazione di un testo normativo unitario.

Tuttavia, palese era la difficoltà da parte del legislatore di trovare un equilibrio esatto nella regolamentazione del sistema in questione, che inevitabilmente andava evolvendosi con l'evolversi della società stessa.

La disciplina in materia di università, pertanto, non terminò di essere caratterizzata da numerosi interventi normativi anche negli anni a seguire, i quali, regolamentando o correggendo di volta in volta singoli aspetti o profili della vita degli atenei, di fatto continuavano a renderla particolarmente frammentaria.

In tale contesto, uno dei pochi tasselli fondamentali, in virtù delle importanti conseguenze che ne scaturirono, fu rappresentato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 che, per la prima volta nella storia politica italiana, elevava il sistema di istruzione al rango di ordinamento di rilevanza costituzionale, dedicandogli gli artt. 33 e 34, pur non soffermandosi approfonditamente nella definizione dei caratteri dell'università.

Per quanto concerne in particolare l'ordinamento di quest'ultima, l'architettura costituzionale vigente risulta tuttora incentrata su alcuni principi, sanciti dall'art. 33, i quali hanno trovato attuazione nella legislazione ordinaria soltanto con la

relativamente recente legge 9 maggio 1989, n. 168, che ne ha costituito la prima vera applicazione concreta.

Il primo principio si rinviene al co. 1 del predetto articolo: *«L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento»*. Tale enunciazione valeva già all'epoca ad escludere inequivocabilmente che i valori della libertà culturale potessero, in qualche modo, essere condizionati dallo Stato e dalla sua amministrazione, sancendo un sostanziale divieto di un'arte, di una scienza e, quindi, di un insegnamento di Stato.

Da tale garanzia costituzionale consegue, pertanto, a tutt'oggi che lo Stato debba usare lo strumento organizzatorio, cioè strutture ed apparati universitari, per promuovere lo sviluppo della cultura attraverso la sua azione amministrativa, ma al contempo garantendone la libertà attraverso il mantenimento di un atteggiamento neutrale.

Tali considerazioni trovano conferma ulteriore nel comma successivo dell'art. 33 Cost., ove è stabilito che *«la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi»*.

Infine, il terzo e più importante infine è dettato al co. 6 dell'art. 33, ove si legge che *«le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»*.

Al riguardo, non v'è dubbio che tale diritto attribuito alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, se da una parte abbia sancito una riserva di legge dello Stato, al contempo abbia posto un limite a detta riserva, imponendo l'obbligatorietà del riconoscimento e della disciplina di un determinato ambito di autonomia, senza tuttavia specificarne la portata. Purtroppo, infatti, nulla più è detto in proposito in Costituzione, tanto da far pensare che tale comma quasi impropriamente sarebbe stato inserito in quest'articolo, ove invece ampio spazio viene dedicato all'istruzione in generale, con particolare riferimento poi ai rapporti tra scuola pubblica e privata.

Da tale reticenza del legislatore costituente ne sono chiaramente scaturite molte incertezze interpretative, relative sia agli aspetti quantitativi che a quelli qualitativi dell'autonomia stessa. Quanto ai primi, il dibattito si è incentrato prevalentemente sulla natura della riserva di legge prevista dal medesimo art. 33 Cost. A fronte infatti di molti studiosi che hanno ritenuto di non poterla che considerare come una riserva relativa<sup>(34)</sup>, altri hanno invece ritenuto di doverla necessariamente considerare assoluta, ravvisando piuttosto nell'articolo in questione una garanzia costituzionale vera e propria<sup>(35)</sup>. Né sono mancati orientamenti propensi invece a considerarla sia assoluta che relativa a seconda che essa operi nei confronti delle fonti di autonomia o dell'esecutivo, considerando che da un lato la riserva autorizzi solo fonti primarie del diritto a definire gli aspetti dell'ordinamento universitario ma dall'altro essa stessa imponga a queste di garantire uno spazio di intervento anche alle fonti secondarie di autonomia<sup>(36)</sup>.

La questione del resto, non a caso così dibattuta, non è di scarsa rilevanza, attenendo in sostanza alla possibilità di intervento nella materia da parte di ogni atto normativo diverso dalla legge statale o da altri atti aventi forza equiparata.

Più precisamente, però, si è trattato di individuare l'esatto limite all'intervento da parte del legislatore. Al riguardo, seguendo una lettura costituzionalmente orientata della norma, si potrebbe dedurre che i limiti dell'autonomia costituzionale non possano che essere fissati con legge statale, mediante interventi che si giustificano soltanto alla luce dell'esigenza di garantire e favorire lo sviluppo della stessa autonomia, limitati quindi all'indicazione delle strutture fondamentali e dei criteri generali per il funzionamento degli atenei. Secondo tale impostazione, è una volta entrata in vigore tale legge statale che potrebbe trovare piena attuazione il riparto di competenze normative tra fonte statale primaria e fonti di autonomia, quali statuti e regolamenti, dovendo gli atenei, attraverso questi ultimi, realizzare

---

<sup>(34)</sup> Cfr. su tutti F. MODUGNO, *Riserva di legge ed autonomia universitaria*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 757 ss..

<sup>(35)</sup> Come ad esempio L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, p. 161 ss.

<sup>(36)</sup> In tal senso, si v. in particolare A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2973 ss.; e S. FOIS, *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 1990, p. 66 ss.

momenti di autogoverno destinati ad assumere rilevanza anche nell'ordinamento generale, per escludere altresì la possibilità che, in caso di antinomie tra norme legislative e statutarie, le prime prevalgano sulle seconde, in virtù di una sorta di delegificazione in materia.

In altre parole, la legge statale che in attuazione dell'art. 33 Cost. fissa i limiti dell'autonomia universitaria, è chiamata al contempo a delineare un'area normativa riservata alla competenza statutaria, destinata a prevalere sulle altre norme di rango primario, a meno che queste ultime non facciano espresso riferimento alla volontà di innovare nella specifica materia.

Tale lettura della norma contenuta all'art. 33, co. 6 Cost ha del resto trovato conferma anche nell'interpretazione di essa resa da parte della Corte Costituzionale, la quale nel tempo ha tuttavia leggermente mutato il proprio orientamento.

In una primissima fase, infatti, la Consulta aveva ritenuto di qualificare la riserva di legge in questione come aperta, per poi trarre in un secondo momento dalla previsione dell'art. 33, co. 6 Cost. la convinzione che il legislatore sia tenuto ad intervenire in materia di autonomia universitaria, ma soltanto al fine di stabilirne limiti esterni e nel rispetto del principio di ragionevolezza, considerato che tale autonomia spetta agli atenei a titolo originario e non per concessione legislativa<sup>(37)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Si rammenta infatti come più volte la giurisprudenza della Corte Costituzionale abbia precisato che il diritto riconosciuto alle istituzioni d'alta cultura, università ed accademie di darsi ordinamenti autonomi dall'art. 33 Cost. non vada interpretato in modo pieno ed assoluto, ma nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, che – come nel caso dell'art. 2 in questione – si traducono spesso proprio in principi e criteri da seguire nello spiegamento delle potenzialità autonomistiche. Si vedano in tal senso le sentenze Corte Cost. 14 maggio 1985, n. 145, in *Giur. it.* 1987, p. 991, in cui appunto si legge che nel caso di specie non potesse rinvenirsi alcuna «violazione del diritto (art. 33, ultimo comma, Cost.) delle Università di darsi "ordinamenti autonomi", poiché lo stesso art. 33 aggiunge che tale diritto spetta "nei limiti delle leggi dello Stato": non si tratta di una autonomia piena ed assoluta ma di una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale»; concetto questo ribadito dalla stessa Corte Cost. 9 novembre 1988 n. 1017, in *Foro it.*, 1989, I, p. 2416, in cui si spiega con riferimento all'autonomia universitaria come si tratti di «un'autonomia che [...] lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, sempre che quest'ultimo non sia irrazionale».

Tale orientamento è stato poi meglio declinato nella sua portata dalla Corte medesima, nella sentenza 27 novembre 1998, n. 383, in *Foro it.* 1999, I, p. 32, ove si legge che: «In sintesi, la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università».

Da una siffatta lettura della riserva di legge non può che derivare anche l'esclusione della possibilità di disciplina della materia da parte di fonti secondarie di natura regolamentare, a meno che le stesse non siano espressione dell'autonomia delle università o non si rivelino strumentali ad integrare i contenuti sostanziali della legge<sup>(38)</sup>, così una preclusione per esse di intervenire in materia di organizzazione degli uffici universitari, in virtù della riserva di legge relativa più generalmente sancita in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione contenuta all'art. 97 Cost.

Non si può inoltre non considerare la relativamente recente riforma del Titolo V, parte II della Costituzione avutasi con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha in qualche modo riaperto il dibattito sulla riserva di legge *ex art. 33, co 6 Cost.*, non avendo previsto il legislatore costituzionale in essa alcun riferimento espresso alle università, né avendo attribuito valore di materia all'università medesima ai fini del rinnovato riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni disposto al nuovo art. 117 Cost., a differenza di quanto invece accaduto per l'istruzione e ricerca scientifica.

Nonostante ciò, in molti si sono interrogati su quale oggi debba essere il ruolo ricoperto dalla legislazione regionale rispetto alla riserva di legge prevista in materia di autonomia universitaria, nella consapevolezza che il silenzio serbato dalle

---

<sup>(38)</sup> Tali considerazioni emergono proprio dalla sentenza Corte Cost. 27 novembre 1998, n. 383, *cit.*, nella quale si specifica come: «La "riserva di legge" assicura il monopolio del legislatore nella determinazione delle scelte qualificanti nelle materie indicate dalla Costituzione, sia escludendo la concorrenza di autorità normative "secondarie", sia imponendo all'autorità normativa "primaria" di non sottrarsi al compito che solo a essa è affidato.//Tale valenza è generale e comune a tutte le "riserve". Dipende invece dalle specifiche norme costituzionali che le prevedono, secondo la loro interpretazione testuale, sistematica e storica, il carattere di ciascuna riserva, carattere chiuso o aperto alla possibilità che la legge stessa demandi ad atti subordinati le valutazioni necessarie per la messa in atto concreta delle scelte qualificanti la materia ch'essa stessa ha operato.//[...]Viene in considerazione, innanzitutto, il rapporto tra la legge e l'autonomia universitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, rapporto nel quale le previsioni legislative valgono come "limiti", che non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro.//Inoltre, sotto l'aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando - come nella specie - si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative».

modifiche al testo della Costituzione non significasse per forza che non ci potessero essere delle conseguenze anche per l'ordinamento del sistema universitario. Al riguardo, sebbene alcuni studiosi si siano sforzati di individuare a seguito della predetta riforma alcuni possibili campi di intervento regionale in materia, ancorché limitati<sup>(39)</sup>, l'opinione più diffusa è stata quella di riconoscere in ogni caso una prevalenza dell'art. 33, co. 6 Cost. rispetto all'art. 117 Cost., confermando di fatto il potere della legislazione statale di determinare i limiti esterni dell'autonomia universitaria, ed escludendo del tutto le regioni dal processo legislativo di definizione della disciplina delle università.

Si è finora taciuto sui caratteri qualitativi dell'autonomia universitaria sancita all'art. 33, co. 6 Cost., riferiti cioè alla effettiva natura che ad essa deve essere attribuita<sup>(40)</sup>. A tal fine, questa va più ampiamente inquadrata nell'intero ordinamento costituzionale, ed in particolare posta in relazione con gli altri commi dell'art. 33 Cost. i quali sanciscono la libertà di ricerca ed insegnamento. L'università si qualifica infatti prioritariamente per la sua natura di comunità composta di persone dedite alle attività di ricerca, insegnamento, in cui si sostanziano i suoi stessi fini, oltre che di soggetti i quali svolgono invece attività strumentali al raggiungimento dei compiti propri delle prime<sup>(41)</sup>.

E' proprio in virtù della particolarità della comunità universitaria che la Costituzione, ancor prima di assegnare una posizione autonoma alla struttura, ha conferito una posizione di libertà alle persone che di essa a vario titolo fanno parte e

---

<sup>(39)</sup> Così, in termini generali, si v. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 277 ss.; e R. BALDUZZI, *L'università tra Stato e Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, 2006, p. 27 ss.; con specifico riferimento invece al ruolo delle Regioni nella definizione delle politiche territoriali e di finanziamento pubblico delle università, si v. F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 797 ss. e A. MARI, *Organizzazione e funzionamento dell'Università*, Milano, 2005.

<sup>(40)</sup> Su tali aspetti dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni universitarie si è espressa in varie occasioni la dottrina. Su tutti, si v. F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, p. 757 ss.; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991; U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2305 ss.; C. MIGNONE, *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 145 ss.; M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 161 ss.

<sup>(41)</sup> Così N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro It.*, 1990, V, 256.



che sono chiamate a svolgere quelle attività in cui si realizza la *mission* dell'organizzazione medesima.

In altre parole, stando così le cose, l'autonomia normativa riconosciuta alle università non può essere fine a se stessa, ma necessariamente di tipo “funzionale”, cioè finalizzata alla realizzazione di altri principi, quali la libertà di ricerca ed insegnamento di coloro che dell'università sono membri.

Dalla qualificazione dell'autonomia universitaria come “funzionale” ne scaturisce evidentemente sia il carattere strumentale di essa rispetto alle libertà di ricerca ed insegnamento ( nel senso che la prima sarebbe chiamata ad assumere una posizione servente rispetto a queste ultime, non potendone mai ridurre la portata, ma essendo obbligata a favorirne la piena attuazione); sia una caratterizzazione della medesima come molto diversa dalle altre autonomie costituzionalmente garantite.

Sulla scorta di tali considerazioni, elaborate in dottrina e confermate dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>(42)</sup>, anche il legislatore all'art. 1, co. 4, lett. d) della legge 15 marzo 1997, n. 59 ha per la prima volta qualificato come “funzionale” l'autonomia delle università, sebbene in senso parzialmente diverso rispetto a quanto finora esposto. Dal testo di legge emerge, infatti, che l'autonomia di cui le università godono non può essere considerata solo in rapporto di funzionalità rispetto alle libertà di ricerca ed insegnamento, ma anche rispetto agli interessi di cui esse sono portatrici in relazione alle collettività di riferimento<sup>(43)</sup>. In tale prospettiva, le università dovrebbero quindi abbandonare il modello di uniformità ormai risalente nel tempo ed optare, sebbene entro gli spazi riconosciuti dalla legge, per forme di differenziazione in grado di coinvolgere sempre maggiormente non solo livelli di potere statale e locale ma anche altre strutture e forme di coordinamento,

---

<sup>(42)</sup> In dottrina, si v. *ex multis* D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 139 ss. e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1980, p. 229 ss.; in giurisprudenza, cfr. Corte Cost. 9 novembre 1988, n. 1017, *cit.*, ove si afferma che: «Nessun dubbio che l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione sia strettamente collegato al primo comma dello stesso articolo, venendo l'autonomia universitaria - da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile - a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura».

<sup>(43)</sup> Così in particolare A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

da quelle di tipo sovranazionale, ad altre di tipo più o meno formale che rappresentino gli interessi di coloro che della comunità universitaria sono parte integrante<sup>(44)</sup>.

Chiariti per quanto possibile tali aspetti problematici, va tuttavia sottolineato come l'introduzione del principio di autonomia da parte della Costituzione repubblicana non abbia immediatamente prodotto quei cambiamenti che da esso ci si sarebbe invece aspettati, forse a causa dell'insufficiente consapevolezza delle implicazioni di tale principio. Anzitutto le università, con il riconoscimento costituzionale della loro autonomia, avrebbero inevitabilmente dovuto subire delle conseguenze sulle proprie funzioni, sull'assetto amministrativo, sulla finanza e sul personale, senza che però di tali sviluppi si rinvenisse alcuna traccia nel testo costituzionale. In secondo luogo, la formula prescelta aveva finito per qualificare l'autonomia come normativa, da un lato permettendo senza dubbio di superare la concezione restrittiva dell'autonomia concessa dal t.u. del 1933 in termini esclusivamente di autoamministrazione o autogoverno, dall'altro affermando per la prima volta una autonomia delle università come capacità di emanare norme aventi valore di fonte nell'ordinamento, comportanti limiti di materia e grado per le fonti statali.

Come in parte anticipato, la Costituzione non faceva né fa tuttora riferimento alcuno ai limiti delle rispettive competenze dello Stato e delle università, come invece previsto per le altre autonomie costituzionalmente riconosciute, tipo quella regionale. In virtù di ciò, l'esplicazione dell'autonomia normativa degli atenei ha trovato quindi disciplina esclusiva nelle fonti legislative ordinarie, determinando al riguardo non poche incertezze.

Sono di fatto queste le principali ragioni per cui l'introduzione di tale principio a livello costituzionale non ha sin da subito inciso nella normativa previgente, continuando a lungo a prevalere in materia il precedente assetto centralizzato ed uniforme.

---

<sup>(44)</sup> Come evidenziato in M. DUGATO, G. PIPERATA, *Università degli studi* (voce), *cit.*, p. 3, ne costituisce un esempio concreto la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, formalmente associazione di diritto privato, ma sempre più coinvolta nei processi decisionali governativi più importanti per le università.

A ciò si aggiunga che, dal dibattito in sede Costituente e da opinioni successive della dottrina, era emerso che il principio di autonomia universitaria in un primo tempo andasse per lo più inteso come rafforzamento della garanzia della libertà di insegnamento. Del resto, come si è visto, ancora fino ai primi anni Ottanta, diffusa era la convinzione per cui l'autonomia delle università avesse per fine la piena garanzia della libertà di ricerca e insegnamento, piuttosto che la promozione di un interesse collettivo quale quello dell'istituzione universitaria in quanto tale.

Tale concezione tuttavia, finiva per non considerare il potenziale contrasto tra l'autonomia normativa di un organismo collettivo come le università e la libertà del singolo docente o ricercatore nello svolgimento della propria attività, visto che le norme del singolo ateneo ben avrebbero potuto minare lo status di libertà di ricerca ed insegnamento garantito invece dalla Carta costituzionale a chi opera al suo interno. Né tale tesi valutava adeguatamente le università come fenomeno amministrativo. L'autonomia concessa ad esse dalla Costituzione doveva infatti costituire anche uno schema organizzatorio e gestionale per la realizzazione di un servizio pubblico a favore della collettività, quello dell'istruzione superiore, oltre che una spinta verso l'autonomia universitaria intesa quale strumento per accrescere l'efficienza e la garantire il concreto diritto allo studio ai capaci e meritevoli, come richiesto dall'art. 34 cost.

Da questa fase si iniziò quindi ad uscire soltanto alla fine degli anni Sessanta, quando alcuni provvedimenti legislativi tentarono di risolvere i conflitti sociali e sindacali scoppiati nelle università proprio in quel periodo.

I provvedimenti caratterizzanti tale nuova fase furono in particolare la legge 11 dicembre 1969, n. 910, con la quale vennero liberalizzati gli accessi e i piani di studio degli studenti; la legge 30 dicembre 1970, n. 924, che aboliva la libera docenza e le misure urgenti del 1973 con le quali si avviava il processo di stabilizzazione del precariato. Di rilievo per la gestione del personale fu poi la legge 25 ottobre 1977, n. 808, che decentrava alle università parte delle attribuzioni allora spettanti al Ministero della pubblica istruzione in merito al personale docente e non docente.

Accanto a tali norme, come si è visto dedicate in prevalenza a quest'ultimo profilo, si avviavano tuttavia anche numerosi processi di riforme organizzative delle strutture universitarie, di cui furono senz'altro esempi proprio le leggi 21 febbraio 1980, n. 28 e 11 luglio 1980, n. 312.

### **3.1. Il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382: la sperimentazione organizzativa.**

Un'importante innovazione organizzativa che ha caratterizzato tale fase fu senz'altro quella scaturita dall'istituzione dei dipartimenti, prevista dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, da molti considerato come primo punto di svolta nel panorama legislativo in materia di università.

Questo - emanato in attuazione della legge delega 21 febbraio 1980, n. 28 - risultava incentrato, come gran parte della precedente legislazione in materia, sui profili dello stato giuridico del personale docente, prevedendone una profonda e sistematica riforma. Tuttavia, conteneva altresì norme sulla sperimentazione organizzativa e didattica particolarmente innovative, specialmente riferite all'adozione del metodo della programmazione nello sviluppo delle università; alla previsione di una nuova disciplina contabile; alla ricerca scientifica quale funzione che caratterizza l'attività stessa delle università, cui devono essere destinati specifici finanziamenti e il cui svolgimento da parte dei docenti va necessariamente previsto accanto alla attività didattica; alla creazione dei dipartimenti quali strutture dotate di autonomia amministrativo-contabile con funzioni di promozione e coordinamento dell'attività di ricerca<sup>(45)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> Più precisamente l'organizzazione in Dipartimenti veniva disposta per le università di nuova istituzione, lasciando invece per le altre tale scelta come facoltativa. Successivamente, di fatto tutte le università, attraverso le Facoltà interessate, hanno costituito Dipartimenti nell'ambito della sperimentazione per promuovere e coordinare l'attività di ricerca. In realtà, come sostenuto da O. SEPE, in *Università degli studi* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1998, p. 11: «Il dipartimento [era] un organismo previsto per risolvere il problema della ricerca associata e degli insegnamenti a carattere pluridisciplinare, impegnando i docenti di discipline affini ad un lavoro comune. Nelle discussioni che si sono svolte per più di un decennio si è più volte proposto di eliminare completamente la facoltà con la creazione di dipartimenti. La soluzione cui si è pervenuti ha carattere compromissorio ma, essendo nella normativa la previsione espressa che le strutture dipartimentali possono essere sperimentate anche limitatamente all'organizzazione di settori determinati dall'università interessata, è da ritenere che il futuro assetto dell'università sarà molto legato ai risultati pratici dell'introduzione dei dipartimenti...[...] Indubbiamente il problema di fondo è connesso ad un

Gli artt. 83 ss. del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, dettando una disciplina che sarebbe rimasta attuale fino alla recente riforma dell'articolazione interna delle università scaturita dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedevano infatti che le Università potessero organizzare settori di ricerca omogenei ed insegnamenti affini anche afferenti a più facoltà o corsi di laurea in dipartimenti. Questi ultimi, preposti alla promozione e al coordinamento dell'attività di ricerca, andavano costituiti, su proposta della Commissione di Ateneo e previo parere favorevole della facoltà interessata, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione di ateneo, poi resa esecutiva dal Rettore.

Al Dipartimento, così come delineato nella riforma del 1980, sarebbero afferiti i professori ed i ricercatori degli insegnamenti e delle attività connesse al medesimo, con facoltà di optare per uno piuttosto che per un altro qualora si fosse presentata la possibilità di inserimento in più dipartimenti.

Per ciascun Dipartimento veniva altresì prevista la facoltà di articolarsi in più sezioni, nonché di disporre di personale tecnico amministrativo e bibliotecario per il suo funzionamento.

Quanto agli organi, l'art. 84 ne configurava la composizione e le funzioni, prevedendo la presenza di un direttore, del consiglio e della giunta.

Il primo doveva essere eletto tra i professori ordinari e straordinari, dai professori di ruolo e dai ricercatori e nominato con decreto rettorale, restando in carica tre anni accademici senza poter essere rieletto consecutivamente più di una volta. A questi era rimessa la rappresentanza della struttura di riferimento, la presidenza del consiglio e della giunta, oltre alla collaborazione per la promozione delle attività del dipartimento, alla vigilanza sul rispetto nell'ambito del dipartimento delle leggi, dello statuto e dei regolamenti; ai rapporti con gli organi accademici, esercitando altresì tutte le altre attribuzioni devolutesi dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti.

---

*mutamento di ottica . Occorre passare dalla logica per facoltà che ha guidato finora l'università, alla logica per dipartimenti».*

Del consiglio di dipartimento dovevano invece far parte tutti i professori ufficiali, gli assistenti di ruolo ad esaurimento ed i ricercatori, insieme ad una rappresentanza del personale non docente e degli studenti iscritti al dottorato di ricerca, con modalità da stabilire.

La giunta, infine, sarebbe stata composta da almeno tre professori ordinari, tre professori associati e due ricercatori, oltre che dal direttore e da un segretario amministrativo, con voto limitato nell'ambito delle singole componenti<sup>(46)</sup>.

Se quindi fino ad allora le riforme del sistema universitario erano state quasi totalmente condizionate e legate a quelle del personale docente, è a partire da questo momento storico che a quest'ultimo aspetto, comunque non messo da parte, si aggiunge e tendenzialmente si sostituisce quello delle trasformazioni strutturali, sebbene si debba attendere la fine degli anni Ottanta per un concreto sviluppo di tali premesse.

La scelta operata dal legislatore della riforma del 1980 è stata così, mantenendo ferma l'autonomia degli atenei nell'individuazione dei contenuti culturali e scientifici, quella di fornire loro la possibilità di sperimentare moduli organizzativi nuovi. In quest'ottica, in riferimento alle funzioni primarie degli atenei, concernenti la ricerca e l'insegnamento, i dipartimenti avrebbero potuto finalmente costituire una forma organizzativa innovativa, in grado di realizzare meglio, rispetto agli istituti e alle facoltà, l'integrazione tra le due funzioni e una riallocazione dei diversi settori tematici di insegnamento.

Ne è seguita ovunque una ristrutturazione degli atenei, che ha rappresentato forse il primo esercizio di autonomia organizzativa sostanziale da parte di essi<sup>(47)</sup>.

La riforma, basandosi principalmente sull'istituzione di queste nuove strutture, era infatti considerata dalla legge come una forma di sperimentazione, in attesa di una più completa svolta autonomistica, a distanza di oltre trenta anni dall'entrata in

---

<sup>(46)</sup> Per un'analitica ricostruzione delle caratteristiche dei dipartimenti, così come disciplinati dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, si rinvia a N. DANIELE, *L'istruzione pubblica*, Milano, 2001, p. 220 ss.

<sup>(47)</sup> Per approfondimenti ulteriori sul ruolo della struttura dipartimentale e sull'incidenza della riforma sull'autonomia universitaria, si v. anche V. ITALIA, *Problemi sui dipartimenti delle università*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, I, 1987, p. 367 ss.; e D. DIRAGO, *Il dipartimento universitario in Italia*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1989, p. 505 ss.

vigore della Costituzione, confermando così l'estrema cautela e incertezza con la quale il sistema universitario si avviava al cambiamento. Accanto ai dipartimenti, inoltre, il d.P.R. n. 382 consentiva l'istituzione di nuove strutture organizzative che le università avrebbero potuto creare al loro interno, come i centri di servizi per la gestione comune di compiti afferenti a facoltà, dipartimenti o istituti, le strutture interdipartimentali o interfacoltà, o gli organismi consortili interuniversitari. Peraltro, proprio la partecipazione ad organismi societari ed a consorzi costituiti con altri soggetti pubblici e privati è stata a lungo contestata dai giudici contabili, fino alla riforme conseguenti alla legge 9 maggio 1989, n. 168, a conferma delle difficoltà derivanti dalla realizzazione dell'autonomia.

Il predetto d.P.R. conferiva infatti una relativa autonomia amministrativa, finanziaria e contabile ai Dipartimenti, dotati di un proprio bilancio, laddove invece la contabilità degli istituti rientrava pienamente in quella dell'università<sup>(48)</sup>.

Alla personalità giuridica, tuttavia, non si affiancava per essi il riconoscimento della piena capacità di stipulare negozi privati, né atti di tipo pubblicistico, come convenzioni e accordi di programma con enti pubblici e territoriali, che consentissero loro di svolgere pienamente le proprie funzioni.

La contraddittorietà della riforma del 1980, quanto al riconoscimento di una maggiore autonomia, trovava tuttavia massima espressione nella disciplina della finanza e della contabilità contenuta nel d.P.R. n. 382, che all'art. 86 riconosceva alle università la facoltà di emanare proprie disposizioni amministrativo-contabili, integrative di un regolamento-tipo governativo, nel rispetto dei principi da questo posti. Una simile concessione derivava anche dalla circostanza che le norme applicabili in questa materia erano ancora quelle del regolamento generale universitario approvato con r.d. 6 aprile 1924, n. 674, sul modello della contabilità dello Stato. L'anomalia si manifestò tuttavia con tutta evidenza con l'entrata in vigore del sopracitato regolamento-tipo, approvato con d.P.R. 4 marzo 1980, n. 371,

---

<sup>(48)</sup> Per una efficace lettura e un attento commento all'intera disciplina del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, annotato con le disposizioni ministeriali e con i pareri del CUN, si v. V. GIUFFRÉ e L. LABRUNA., *L'attuazione del nuovo ordinamento universitario*, Napoli, 1982.

che prevedeva norme di tale dettaglio da comprimere praticamente del tutto l'autonomia universitaria.

Questa impostazione limitativa risultava in particolare dalla previsione dell'art. 104 del regolamento che, invertendo il rapporto indicato dalla norma delegante dell'art. 86, finiva per restringere il potere di integrazione della disciplina contabile da parte degli atenei ai soli casi nei quali le norme previste dal regolamento-tipo espressamente avrebbero consentito deroghe e integrazioni.

La vicenda, a seguire, ha trovato ulteriore evoluzione nell'art. 7 della legge 9 maggio 1989, n. 168 con la quale è stata rimessa all'autonomia delle università la disciplina dei criteri di gestione, delle procedure amministrative e finanziarie, nonché delle procedure contrattuali, dei controlli interni di gestione, e dell'amministrazione del patrimonio.

Ma di essa sarà fatta disamina nella parte concernente l'attuale fase evolutiva della struttura universitaria e delle sue prospettive.

Non va dimenticato infine dimenticato che, accanto alle disposizioni sulla sperimentazione organizzativa che conduceva all'istituzione dei dipartimenti, il d.P.R. n. 382 conteneva altresì la riforma del reclutamento e dello status dei professori, suddivisi nelle due fasce degli ordinari e degli associati, l'istituzione del ruolo dei ricercatori, della figura dei professori a contratto e la disciplina del dottorato di ricerca.

In conclusione, quel binomio tra riforma universitaria e interventi sulla disciplina del personale, con prevalenza dell'interesse per quest'ultimo aspetto, di fatto non risultava smentito neanche dai provvedimenti dei primi anni Ottanta<sup>(49)</sup>.

### **3.2. L'attuazione dell'autonomia nella legge 9 maggio 1989, n. 168.**

Un notevole salto di qualità nell'azione di governo per l'università, quindi, si è avuta soltanto alla fine degli anni Ottanta, con l'istituzione del Ministero unico

---

<sup>(49)</sup> Sull'assetto riformistico dei profili organizzativi del corpo docente realizzato dai provvedimenti del 1980 si v. A. BARETTONI ARLERI e F. MATARAZZO, *Università degli Studi* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, p. 822 ss.



dell'università e della ricerca per effetto dell'entrata in vigore della legge 9 maggio 1989, n.168<sup>(50)</sup>). Quest'ultima, adottata conseguentemente ad un delicato ma proficuo dibattito politico e complesso iter parlamentare, costituiva il primo vero elemento di forte novità nell'assetto istituzionale del nostro Paese, caratterizzandosi anche quale premessa di base per la rapida evoluzione dell'intero sistema universitario, nel quadro di una rinnovata attenzione del Governo e del Parlamento nei confronti dell'università ed i suoi problemi e nell'ottica di una strategia unitaria e una visione di insieme, sebbene da attuare con opportuna gradualità ed articolazione degli interventi.

Con tale legge, infatti, in particolare mediante le previsioni contenute negli artt. 6 e 7, prende avvio - pur in mancanza dell'annunciata legge di attuazione dei principi di autonomia - il processo autonomistico del sistema universitario italiano<sup>(51)</sup>

Prima di procedere nell'approfondimento delle novità da essa introdotta, resta da sottolineare che, se da un punto di vista dei contenuti, essa da subito sembrò configurarsi come un punto di arrivo, da un punto di vista strettamente tecnico, finì per rappresentare invece un punto di partenza, limitandosi a tracciare le coordinate per la futura implementazione della disciplina del sistema universitario, demandata

---

<sup>(50)</sup> Come acutamente analizzato da S. CASSESE, *L'istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.*, 1989, V, 397 ss., la costituzione del Ministero per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica andava considerata come il punto di arrivo di un percorso più che ventennale, soprattutto inteso, ai suoi esordi, ad istituzionalizzare e rafforzare la figura del responsabile ministeriale per la ricerca scientifica, e ad avviare nel contempo un più ampio disegno di riforma. La struttura del Ministero risentiva, naturalmente, della esigenza di svolgere un'azione non burocratica, sostanzialmente di sostegno e promozione della ricerca svolta da soggetti autonomi, individuati nell'università e negli enti di ricerca. Per questo veniva disegnato un modello a griglia fondato su una doppia articolazione per dipartimenti e per servizi. Al vertice, il Ministro, coadiuvato da cinque organi collegiali: il consiglio universitario nazionale e la conferenza permanente dei rettori, preesistenti, ed altri tre nuovi come il consiglio nazionale della scienza e della tecnologia, la commissione di esperti per il coordinamento dell'istruzione universitaria con gli altri gradi di istruzione e la conferenza dei responsabili dei dipartimenti e dei servizi. A dipendere dal Ministro, poi, dieci uffici centrali, dei quali quattro dipartimenti e sei servizi. La legge si limitava ad individuarne le funzioni, demandando ad un regolamento, emanato in attuazione della disciplina contenuta nella l. 23 agosto 1988 n. 400, la potestà di istituire gli uffici e di distribuire le funzioni fra di loro.

<sup>(51)</sup> Per un'analisi della legge 9 maggio 1989, n. 168 e gli adempimenti ad essa conseguenti, si v. tra gli altri F. MERLONI (a cura di) *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della Ricerca*, Bologna, 1989; F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, V, 403 ss.; S. CASSESE, *La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Foro it.*, V, 1989, p. 397 e ss.; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, V, 1993, 102 ss.

al legislatore ed all'autonomia normativa degli atenei, nonché alle scelte delle università in ordine alle strategie operative, culturali e gestionali<sup>(52)</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge n. 168, inoltre, si concludeva finalmente anche il dibattito sulla natura giuridica delle Università, il quale fino a quel momento aveva visto prevalere la negazione della loro natura di enti a fronte di una qualificazione di esse come persone giuridiche - organi dello Stato, basandosi su una lettura piuttosto riduttiva del dettato del t.u. del 1933 che pure aveva conferito agli atenei, come illustrato in precedenza, personalità giuridica <sup>(53)</sup>.

---

<sup>(52)</sup> Così espressamente A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., p. 2973 ss.

<sup>(53)</sup> Quanto all'annoso dibattito sulla natura giuridica delle università, infatti, solo relativamente di recente è stata superata la visione dell'università quale organo riconducibile all'organizzazione statale, proprio per effetto dell'art. 6 della legge 9 maggio 1988, n. 168 che, attuando l'autonomia universitaria prevista dalla Costituzione, ha emancipato le università italiane dallo Stato, dotandole di soggettività, di autonomia su più versanti e di capacità di dotarsi di propri ordinamenti, quindi di una posizione di indipendenza rispetto agli altri poteri pubblici. In seguito, a confermare l'uscita delle università dall'amministrazione statale ha provveduto espressamente l'art. 1, co. 2 del d. l. 3 febbraio 1993, n. 29, poi confluito nell'art. 1, co. 2 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, collocando proprio le istituzioni universitarie tra le amministrazioni pubbliche non statali: «*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*». Infine, la legge del 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 1, co. 4, lett. d) ha provveduto a qualificare le università come amministrazioni pubbliche tenute ad «*esercitare localmente compiti in regime di autonomia funzionale*». Palese conseguenza di tali qualificazioni normative è stato il diffondersi anche in dottrina della considerazione delle università di enti pubblici portatori di interessi propri, e quindi preposte allo svolgimento di funzioni non più esercitate per conto dello Stato ma secondo il proprio statuto di autonomia. In tal senso, si v. in particolare R.FINOCCHI, *Le Università*, cit., p. 360 ss., il quale infatti afferma: «*Con l'evoluzione della normativa avviata dalla legge 168/1989, può considerarsi conclusa la disputa sulla natura giuridica delle università, che tendeva a negare la loro natura di enti e le definiva persone giuridiche – organi dello Stato. [...] I sintomi dai quali si ricava la conclusione del processo di "entificazione" degli atenei, e la loro netta fuoriuscita dallo Stato sono infatti molteplici e univoci*». Questa tendenza ha trovato poi conferma anche in giurisprudenza, da quella della Corte dei conti, sez. contr., 13 febbraio 1995, n. 23, in *Riv. cortei conti*, 2/1995, p. 11 nella quale si legge che «*Le università degli studi, da considerare ai sensi dell'art. 1 comma 2 d.l. n. 29 del 1993, amministrazioni pubbliche non statali, per quanto attiene al controllo della corte dei conti, sono destinatarie unicamente delle norme contenute nella legge n. 20 del 1994 che si riferiscono alle amministrazioni pubbliche in genere e non alle sole amministrazioni statali*»; a quella della Corte Cost., sent. 17 giugno 1992, n. 281, in *Regioni*, 1993, p. 525: «*La disposizione in esame prevede, ai fini della gestione degli interventi per la realizzazione del diritto agli studi universitari, la costituzione di uno specifico ente regionale dotato di autonomia, la cui struttura viene in parte regolata, con riferimento ad alcuni aspetti qualificanti (composizione del consiglio di amministrazione; designazione dei rappresentanti universitari; nomina del presidente), dalla stessa legge statale. Tale disciplina concorre indubbiamente a limitare la sfera di competenza spettante alle Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost., in materia di "enti amministrativi dipendenti", ma trova la sua giustificazione - oltre che nella particolare natura degli organismi in esame (chiamati a sostituire le opere universitarie previste dalla precedente legislazione statale) - nell'esigenza di operare un giusto contemperamento tra gli interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria), ambedue dotate di copertura costituzionale*»; e la sent. 27 novembre 1998, n. 383, cit.: «*Gli "ordinamenti autonomi" delle università, cui la legge, secondo l'art. 33 della Costituzione, deve fare da*

Alla luce di tali premesse, si può evincere come gli interventi previsti dalla sopra citata legge n. 168 fossero essenzialmente orientati in due direzioni principali: ristrutturazione organizzativa dell'apparato ministeriale e attribuzione di autonomia normativa e gestionale alle università. L'art. 6, co. 1, infatti, se da un lato esprimeva il palese riconoscimento delle Università quali istituzioni dotate di personalità giuridica, in conformità di quanto contenuto nell' art. 33 della Costituzione, chiaramente affermava che le stesse fossero dotate di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, oltre che del diritto di darsi ordinamenti autonomi attraverso l'emanazione di propri statuti e regolamenti<sup>(54)</sup> .

È del tutto evidente che il diritto di autonoma emanazione di questi ultimi rappresentasse per le istituzioni universitarie un vero e proprio riconoscimento di emancipazione rispetto al potere governativo centrale, considerato che l'assetto istituzionale che esse avrebbero dovuto realizzare sarebbe dipeso da quel momento in poi esclusivamente da autonome manifestazione di volontà dei propri organi di governo.

Significativo, al riguardo, il contenuto dell'art. 6, co. 2, ove testualmente così si legge: *«Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare»*.

---

*cornice, non possono considerarsi soltanto sotto l'aspetto organizzativo interno, manifestandosi in amministrazione e in normazione statutaria e regolamentare. Per l'anzidetto rapporto di necessaria reciproca implicazione, l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi. La necessità di leggi dello Stato, quali limiti dell'autonomia ordinamentale universitaria, vale pertanto sia per l'aspetto organizzativo, sia, a maggior ragione, per l'aspetto funzionale che coinvolge i diritti di accesso alle prestazioni.». E' evidente quindi che anche la giurisprudenza, tra i sintomi rivelatori della fuoriuscita dallo Stato delle università, abbia ravvisato proprio l'indicazione delle materie in cui l'università può esercitare autonomia normativa ed il collegamento con l'art. 33 Cost., da cui poi deriva l'ulteriore problema dell'ampiezza e del valore di fonti da riconoscere agli atti di autonomia.*

<sup>(54)</sup> L'art. 6, co. 1 prendeva il posto di un'altra disposizione di analoga valenza, e cioè l'art. 1, co. 2 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592. Tuttavia, nonostante un'apparente similitudine con la indicata disposizione del t.u. sull'istruzione superiore, la legge di riforma a differenza della disciplina previgente attribuiva alle università l'autonomia nel suo senso classico e, anzi, secondo l'opinione tradizionale, l'unico autentico in sede giuridica, cioè quello di autonomia normativa, come sostenuto da M.S. GIANNINI., *Autonomia pubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, p. 356.

In primo luogo con tale disposizione si voleva specificare che sarebbero state applicabili nei confronti delle Università solamente quelle leggi che alle medesime avrebbero fatto specifico riferimento, con la conseguenza che una legge dello Stato, pur potendosi applicare nei confronti di altra pubblica amministrazione, avrebbe potuto comunque non produrre alcun effetto per le Università, se queste ultime vi non fossero state specificamente menzionate tra i destinatari di essa.

L'autonomia riconosciuta alle università dalla legge n. 168, quindi, si qualificava in primo luogo come autonomia di tipo statutario o comunque normativo, senza la quale la facoltà di autogovernarsi che per gli atenei derivava direttamente dalla Costituzione non sarebbe rimasta che una prerogativa esclusivamente formale, riconosciuta in teoria, ma difficilmente realizzabile in pratica. Solo l'adozione di statuti e regolamenti avrebbe quindi potuto concretamente dare alle università la possibilità di definire gli spazi di autonomia di cui risultavano titolari, modellandone al tempo stesso i diversi profili in base alle proprie esigenze di differenziazione.

Nel nuovo regime, è in particolare lo statuto ad assumere un ruolo centrale, caratterizzandosi più che in passato per essere la fonte autonoma di disciplina degli aspetti fondamentali riguardanti il governo e l'attività degli atenei. Esso viene per la prima volta chiamato a ricoprire un ruolo determinante, di raccordo tra l'ordinamento generale e quello delle singole università, finalizzato a tradurre in chiave autonomistica quei principi fissati dalla legislazione statale, costituendo contemporaneamente parametro di legittimità rispetto all'ulteriore processo normativo di tipo regolamentare realizzato all'interno dell'ateneo.

Tra le numerose questioni dibattute in merito allo statuto universitario, quelle forse maggiormente meritevoli di approfondimento in tale sede ineriscono proprio alla natura di esso, ad i rapporti con le altre fonti del diritto statale, oltre che alla sua peculiare procedura di adozione prevista dalla legge n. 168<sup>(55)</sup>.

Con riferimento al primo aspetto, piuttosto condivisa è stata la posizione in base alla quale agli statuti universitari dovesse essere riconosciuta natura normativa a

---

<sup>(55)</sup> Un'efficace esposizione di tali questioni problematiche si rinviene in A. MARI, *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1063 ss.

tutti gli effetti, in virtù della portata innovativa delle disposizioni in essi contenute rispetto all'ordinamento giuridico. Ne derivava necessariamente un obbligo, tuttora valido, per gli statuti di rispettare solo i limiti imposti da quelle leggi cui si riferisce l'art. 33 Cost., quelle cioè specificamente riferite alle università, le quali non possono in ogni caso spingersi fino ad annullare lo spazio minimo entro il quale deve trovare espressione l'autonomia normativa degli atenei.

Trattandosi di un'area normativa riservata, agli statuti deve quindi essere riconosciuta anche la prevalenza in presenza di antinomie con fonti primarie del diritto che non attengano specificamente alla disciplina del sistema universitario, come copiosamente affermato anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza<sup>(56)</sup>, proprio in virtù della posizione di specialità da essi ricoperta rispetto alla legge ordinaria, sempre che quest'ultima, disciplinando esplicitamente la materia, non stabilisca espressamente il contrario.

Quanto al procedimento di adozione, l'art. 6, co. 9 e 10 prevedeva che: *«Gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore.// Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione*

---

<sup>(56)</sup> Cfr. su tutte Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 1998, n. 1269, in *Foro it.* 1999, III, p. 365 ove si legge che «Non vi è dubbio che il legislatore ha voluto ripartire le competenze normative in materia universitaria tra fonte statale primaria e fonti di autonomia (statuti e regolamenti), nel senso che la legge statale che fissa i limiti dell'autonomia universitaria è tenuta anche ad individuare un'area normativa riservata alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non intendano espressamente innovare nella specifica materia»; e più di recente TAR Calabria, 17 gennaio 2007, n. 25, in *Foro amm. TAR*, 1/2007, p. 276.

*amministrativa per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate».*

Significativa, al riguardo, la trasmissione dello statuto deliberato dal Senato Accademico in forma integrata al Ministero, il quale era chiamato ad esercitare su di esso un controllo di legittimità e di merito, entro un termine perentorio di sessanta giorni. Questo tipo di controllo avrebbe potuto sfociare in una richiesta di riesame del provvedimento, comunque non in grado di limitare pienamente l'autonomia statutaria delle università, considerata la possibilità per gli atenei di non conformarsi ai rilievi ministeriali, pur potendo in tal caso il Ministro impugnare lo statuto davanti al giudice amministrativo, ma solo per far valere eventuali vizi di legittimità.

Deve inoltre essere ricordato che l'autonomia normativa degli atenei trovava e trova tuttora espressione altresì nelle fonti regolamentari, fondamentali per la concretizzazione di alcuni aspetti legati alla vita degli atenei, talvolta anche in esecuzione di disposizioni statutarie che spesso ne indicano anche gli organi competenti ad adottarli e le procedure da seguire, come può evincersi dall'art. 6, co. 6: *«I regolamenti di ateneo e quelli interni di ciascuna struttura sono emanati con decreto del rettore nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti dallo statuto».*

In ogni caso, oltre che di autonomia normativa, peraltro già enunciata espressamente dell'art. 33, co. 6 Cost, con la legge 9 maggio 1989, n. 168, per la prima volta si superava il regime organizzativo uniforme derivante dal modello napoleonico che aveva ispirato sotto questo aspetto la legge Casati, venendo gli atenei muniti altresì di piena autonomia organizzativa, anch'essa da attuare mediante il ricorso ai propri statuti e regolamenti.

Pertanto, unici sprazzi di uniformità nella regolamentazione dei profili organizzativi, residuavano nelle disposizioni dettate all'art. 16, co. 4 caratterizzato, tra l'altro, dalla previsione di alcuni organi necessari la cui esistenza era prevista come obbligatoria in ogni ateneo, identificati nel Rettore, Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione: *«Gli statuti devono comunque prevedere: a ) l'elettività del rettore; b) una composizione del senato accademico rappresentativa delle facoltà istituite nell'ateneo; c ) criteri organizzativi che, in conformità all'art.*

*97 della Costituzione, e delle norme che disciplinano le funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, assicurino l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi; d) l'osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente; e) l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università; f) una composizione del consiglio di amministrazione che assicuri la rappresentanza delle diverse componenti previste dalla normativa vigente».*

Come meglio si esplicherà in seguito, è stato proprio il riconoscimento dell'autonomia organizzativa a permettere agli atenei di definire differenti modelli di governo e di amministrazione universitaria, pensati appositamente per far fronte alle esigenze di ciascuna istituzione. Nella prassi sono quindi prevalse differenze organizzative importanti fra le diverse realtà rispetto ai pochi tratti comuni riscontrabili<sup>(57)</sup>. Tra questi ultimi, senz'altro l'individuazione nel Rettore - eletto tra i professori di prima fascia in regime di tempo pieno - dell'organo di vertice del governo degli atenei, cui spetta in particolare la rappresentanza, il potere di indirizzo e vigilanza, nonché la presidenza degli altri due organi collegiali previsti dalla legge come a presenza necessaria: il Senato accademico, con compiti rilevanti in materia di attività didattiche e di ricerca; ed il Consiglio di Amministrazione, con rilevanti funzioni inerenti la gestione amministrativa e contabile di ateneo.

La legge 9 maggio 1989, n. 168 riconosceva comunque alle università anche autonomia didattica e scientifica, sulla base di quanto previsto ai co. 3 e 4 dell'art. 6: *«Le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari. Nell'osservanza di questi principi gli statuti determinano i corsi di diploma, anche effettuati presso scuole*

---

<sup>(57)</sup> Non sono mancate comunque anche sotto questo aspetto alcune critiche alla legge 9 maggio 1989, n. 168, come ricordato da S. CASSESE, in *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, 82 ss., il quale sottolinea come critiche dure furono rivolte da coloro i quali intravedevano nella legge diverse contraddizioni, non potendosi stabilire l'autonomia dell'università ed al contempo costituire un corpo di norme centrale che avesse ad oggetto l'università stessa, cui peraltro gli atenei avrebbero dovuto uniformarsi in mancanza dell'emanazione di una norma quadro sull'autonomia universitaria che il Parlamento avrebbe dovuto adottare.

*dirette a fini speciali, di laurea e di specializzazione; definiscono e disciplinano i criteri per l'attivazione dei corsi di perfezionamento, di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi.// Le università sono sedi primarie della ricerca scientifica e operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche».*

Si trattava di una prerogativa ulteriore rispetto alla libertà di insegnamento e ricerca prevista dall'art. 33 Cost. nei confronti delle quali avrebbe dovuto assolvere ad un ruolo di strumentalità. Tale tipo di autonomia, tuttavia, è sempre risultata rispetto agli altri tipi fortemente condizionata dall'esterno.

Più precisamente, l'esercizio concreto da parte degli atenei dell'autonomia didattica si è sempre dovuto relazionare con la competenza statale in materia di valore legale dei titoli di studio, la quale ha finito spesso per giustificare l'intervento eteronomo sugli ordinamenti didattici.

Non a caso, l'autonomia didattica e di ricerca è sempre stata comunemente considerata come l'anello debole del processo autonomistico avviato dalla legge n. 168. A conferma di ciò, si può ricordare come la stessa legge 19 novembre 1990, n. 341 recante la «*Riforma degli ordinamenti didattici universitari*» in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 168, di fatto non ha realizzato un sostanziale cambiamento rispetto alla previgente disciplina risalente al r.d. 30 settembre 1938, n. 1652, sebbene più volte sia stata modificata proprio al fine di superare l'impianto centralistico della disciplina degli ordinamenti didattici universitari, nella quale il Ministero continua a conservare un ruolo importante, del resto ritenuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale non lesivo delle altre prerogative garantite agli atenei a livello costituzionale<sup>(58)</sup>.

---

<sup>(58)</sup> Cfr. in particolare Corte Cost. 27 novembre 1998, n. 383, *cit.*, ove si legge con riferimento alla determinazione dei criteri di accesso alle università che «*La disposizione di legge sottoposta al controllo di costituzionalità attribuisce al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di disciplinare con proprio atto l'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi universitari, "anche a quelli per i quali l'atto stesso preveda una limitazione nelle iscrizioni". Una formula, questa, che, certamente, vale ad affermare l'esistenza di un potere ministeriale in materia, là dove la formula originaria del censurato art. 9, comma 4, (il quale trattava di criteri generali, definiti dal Ministro, "per la regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi per i quali sia prevista una limitazione") aveva indotto, per lo più,*



Resta infine da approfondire l'ultimo aspetto dell'autonomia universitaria definita dalla legge n. 168, quello dell'autonomia finanziaria e contabile degli atenei, cui si dedica l'intero art. 7. Se nel sistema previgente, risalente all'art. 2 del t.u. del 1933, le spese per il mantenimento dell'università erano state poste a carico dello Stato, salvo il concorso di altri enti o privati, con la conseguente soggezione degli atenei alle disposizioni anche di dettaglio relative alla contabilità dello Stato, che aveva pertanto portato alla predisposizione da parte del governo di uno schema tipo di regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale dell'università (d.P.R. 4 marzo 1982, n. 371); nella legge 9 maggio 1989, n. 168, invece, si affermava finalmente che: *«Le entrate delle università sono costituite da: a ) trasferimenti dello Stato; b) contributi obbligatori nei limiti della normativa vigente; c ) forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni»*. È soprattutto in riferimento a queste ultime che la nuova legge consentiva alle università di adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, *«anche in deroga»* alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici ma comunque nel rispetto dei relativi principi, quali quello dell'annualità, dell'integrità, dell'universalità e pubblicità di bilancio<sup>(59)</sup>. Mediante tale regolamento, deliberato dal Consiglio di Amministrazione sentiti il Senato Accademico, le Facoltà ed i

---

*a ritenerlo escluso. Ma tale affermazione, nel nuovo articolo 9, comma 4, è fatta più sotto forma di riconoscimento della sua esistenza che non attraverso la sua previsione ex novo per mezzo di una compiuta disciplina (...) Poiché però non è così, è possibile dare alla disposizione censurata un'interpretazione adeguata alle esigenze della riserva di legge esistente in materia: interpretazione secondo la quale il potere che la legge riconosce al Ministro può essere esercitato solo se e nei limiti in cui da altre disposizioni legislative risultino predeterminati criteri per l'individuazione in concreto delle scuole e dei corsi universitari rispetto ai quali valgono esigenze particolari di contenimento (...) n. breve, la disposizione censurata riconosce un potere senza precisarne le condizioni di esercizio. Perché essa possa ritenersi non incompatibile con la Costituzione sotto l'aspetto della riserva di legge, occorre interpretarla nel senso che il potere ch'essa afferma essere conferito all'amministrazione non sia libero e, perché esso non sia libero, occorre che la disposizione che lo riconosce sia integrata da altre determinazioni che lo circoscrivano. Tali determinazioni, infine, possono essere ricavate, e così le esigenze della riserva di legge possono essere soddisfatte, con riferimento all'ordinamento nel suo insieme e non devono necessariamente essere contenute nella disposizione specifica istitutiva del potere dell'amministrazione ch'esse valgono a limitare».*

<sup>(59)</sup> A sottolineare come il corpo normativo dal quale devono ricavarsi i principi inderogabili sia ampio e di difficile individuazione esatta S. CASSESE, *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, V, 307 ss.

Dipartimenti, e sottoposto al medesimo potere di controllo ministeriali esercitato nei confronti dello statuto, gli atenei dovevano provvedere alla *«disciplina i criteri della gestione, le relative procedure amministrative e finanziarie e le connesse responsabilità, in modo da assicurare la rapidità e l'efficienza nella erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio, consentendo anche la tenuta di conti di sola cassa. Il regolamento disciplina[va] altresì le procedure contrattuali, le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa, e l'amministrazione del patrimonio»*<sup>(60)</sup>.

L'autonomia finanziaria e contabile delle università riveste quindi un ruolo determinante rispetto alle altre forme di autonomia, non potendosi controvertere sulla circostanza che proprio sul piano delle risorse economiche e della loro gestione possa concretamente trovare spazio l'autogoverno di cui oggi le università è titolare. Tale importanza dell'autonomia finanziaria degli atenei a maggior ragione è aumentata negli ultimi anni quando, a fronte della crisi della finanza pubblica e la conseguente diminuzione dei trasferimenti statali a favore degli atenei, questi hanno dovuto orientarsi sempre più spesso ad individuare forme autonome di finanziamento. Il potere normativo spettante in materia agli atenei si è dovuto pertanto esprimere al massimo, proprio per ridefinire i propri regolamenti in materia in chiave di efficienza, efficacia ed economicità.

#### **4. Tendenze di riforma del sistema universitario.**

Alla luce di quanto finora ricostruito in merito alla vicenda del sistema universitario italiano, è indubbio che già da tempo fosse avvertita l'esigenza da più parti di un rinnovamento concreto, in grado di coinvolgere tutto il mondo accademico, in tempi stretti costretto ad affrontare adempimenti e scelte fondamentali.

---

<sup>(60)</sup> Per le caratteristiche del regolamento in questione si v. E. GUSTAPANE, *Brevi note sui regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 85 ss; e L. CAVALLINI CAEDDU, *L'autonomia delle università, aspetti finanziari e contabili*, Torino, 1998.

Particolarmente in questi ultimi anni, in cui il processo di globalizzazione mondiale è andato via via espandendosi nei diversi settori della società civile, è stata fortemente avvertita la necessità di dedicare specifica cura al sistema universitario.

Per effetto di ciò, l'internazionalizzazione di quest'ultimo, è diventata oggi una priorità per i Paesi più industrializzati, requisito basilare per migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione del capitale umano, onde evitare di subire perdite significative in termini economici e ed intellettuali.

Si tratta di aspetti bene evidenziati nel dibattito culturale e politico dei Paesi dell'Unione Europea, in considerazione del ruolo che nella società riveste il sistema universitario, che per prima cosa impone la necessità di favorire l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione, ampliandone gli accessi e riducendo gli ostacoli alla mobilità.

#### **4.1. Dal processo di Bologna alla strategia UE2020.**

Sulla base di queste premesse, dal 1989 l'architettura degli studi universitari in Italia è stata in parte rinnovata soltanto durante la legislatura 1996-2001. È fondamentale notare che proprio in quel periodo veniva evolvendosi il dibattito internazionale conosciuto come processo di Bologna e conclusosi appunto con la dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999.

Si trattava, come anticipato, di un processo avviato già da diversi anni, con il quale finalmente nel giugno 1999 i Ministri di 31 Paesi europei, facendo propri, ampliando e chiarendo i contenuti della Dichiarazione della Sorbona, sottoscrissero l'impegno a realizzare entro il primo decennio del 2000 uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore secondo linee unitarie e con precisi obiettivi condivisi: dall'introduzione di un sistema di titoli accademici facilmente riconoscibili e comparabili (il sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello); alla promozione della mobilità degli studenti, degli insegnanti e dei ricercatori; alla garanzia di un insegnamento di elevata qualità e l'introduzione della dimensione europea nell'insegnamento superiore.

Sempre nel perseguimento di tali obiettivi, a meno di un anno di distanza, il Consiglio europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000 ha poi adottato la c.d. strategia di Lisbona, incentrata sull'obiettivo *«di trasformare l'Europa nell'economia più competitiva e dinamica al mondo basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica sostenibile con più posti di lavoro e più qualificati e con una maggiore coesione sociale»*. A tal fine, il Consiglio ha individuato una serie di priorità, specie nell'ambito dell'istruzione e della formazione. Gli interventi in questi settori hanno richiesto pertanto profonde trasformazioni strutturali, che ogni Paese ha cercato di attuare sia pur nell'ambito dei contesti culturali e giuridici nazionali, mediante il cosiddetto Metodo del Coordinamento Aperto, capace di fornire un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Quest'ultimo funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione e si basa essenzialmente su: identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); il *benchmarking*, vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione).

A seconda dei diversi ambiti, il Metodo di Coordinamento Aperto ha comportato misure dette di *soft law*, più o meno vincolanti per gli Stati membri, ma mai in forma di direttive, di regolamenti o di decisioni<sup>(61)</sup>. Ad esempio, nel quadro della strategia di Lisbona, ha imposto agli Stati membri di elaborare piani di riforma nazionali e di trasmetterli alla Commissione.

La prosecuzione del ciclo della strategia di Lisbona, che si sarebbe dovuto concludere nel 2010, è invece rappresentata dalla nuova strategia "UE 2020". Questa si fonda sulle realizzazioni conseguite fino ad oggi sotto forma di partenariato per la crescita e l'occupazione, e si differenzia dalla strategia concordata

---

<sup>(61)</sup> Un'efficace disamina dei meccanismi in cui si traduce il Metodo del Coordinamento Aperto, si rinviene in M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, p. 195 ss.

a Lisbona nel 2000 perché affronta nuove sfide. La Commissione ritiene, infatti, che la strategia UE 2020 debba concentrarsi su quegli ambiti di intervento chiave che possano migliorare la collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri e mirare più in alto grazie ad un uso migliore degli strumenti disponibili.

Il nuovo programma è il programma di tutti gli Stati membri, grandi e piccoli, vecchi e nuovi, più o meno sviluppati. L'Unione allargata è caratterizzata, infatti, da diversi livelli di sviluppo e quindi da esigenze diverse, per questo motivo la strategia UE 2020, può essere modulata in funzione di punti di partenza e di specificità nazionali diversi, al fine di promuovere la crescita per tutti.

La Commissione ritiene che l'UE 2020 debba essere guidata da fattori di stimolo tematici imperniati sulle seguenti tre priorità: una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza, poiché in un mondo in cui i prodotti e i processi si differenziano in funzione dell'innovazione, le opportunità e la coesione sociale vanno potenziate valorizzando l'istruzione, la ricerca e l'economia digitale; un coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa, in quanto l'acquisizione di nuove competenze, l'accento sulla creatività e l'innovazione, lo sviluppo dell'imprenditorialità e la possibilità di cambiare facilmente lavoro sono i fattori essenziali in un mondo che offrirà più occupazione; un'economia competitiva, interconnessa e più verde, per cui l'UE dovrà essere più efficace in termini di competitività e produttività riducendo e razionalizzando il consumo delle energie rinnovabili e delle risorse, in un contesto in cui l'energia e le risorse implicano costi elevati e maggiore pressione concorrenziale. Un tale approccio consente di stimolare la crescita e di conseguire gli obiettivi ambientali. Tutti i settori tecnologici ne trarranno beneficio. A tal fine, potranno contribuire anche il potenziamento e l'interconnessione infrastrutturale, la riduzione degli oneri amministrativi e una maggiore rapidità dei mercati e sfruttare le innovazioni<sup>(62)</sup>.

Esaminare perciò, per linee generalissime, le modalità con cui sulla scorta di tali stimoli si è inteso ridisegnare i tratti fondamentali del sistema universitario, nel

---

<sup>(62)</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a G. ALLULLI, *Politiche europee della formazione e delle risorse umane. Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2012; e M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2011.

tentativo sia di adeguarlo alle esigenze di una società in costante sviluppo, sia di apportare quei correttivi necessari ad eliminare le criticità e le anomalie che l'hanno caratterizzato negli ultimi anni, può anzi rappresentare nell'attuale fase un'operazione quasi necessaria. Tutto ciò specialmente se – prescindendo dai risvolti politici sui quali non pare il caso doversi soffermare in questa sede - questa risulti invece finalizzata alla comprensione dell'attuale assetto dell'Università italiana, la cui regolamentazione troppo spesso è stata e continua ad essere caratterizzata da contorni poco chiari e definiti.

# CAPITOLO II

## LA NUOVA GOVERNANCE

### E L'ARTICOLAZIONE INTERNA DELLE STRUTTURE

**SOMMARIO:** 1. La legge 30 dicembre 2010, n. 240 e l'attuale volto dell'autonomia. – 2. La governance interna. – 2.1. Le scelte operate dagli atenei e la giurisprudenza sugli statuti riformati. – 3. La trasformazione delle strutture per la didattica e la ricerca.

---

#### **1. La legge 30 dicembre 2010, n. 240 e l'attuale volto dell'autonomia.**

A circa tre anni dalla sua entrata in vigore, non si può che proseguire la presente trattazione sui caratteri del sistema universitario italiano con l'analisi delle principali innovazioni imposte dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante «*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*».

E' necessario, in particolare, capire quali soluzioni, più o meno differenziate in base alle specificità delle diverse realtà, gli atenei italiani abbiano prefigurato mediante la revisione dei propri statuti, organi e strutture, al fine di rispettare ed attuare il dettato legislativo e non comprimere i propri spazi di autonomia.

Contemporaneamente, risulta fondamentale cogliere l'orientamento della giurisprudenza amministrativa in materia, la quale proprio recentemente ha avuto più di un'occasione di pronunciarsi in materia, per effetto dell'impugnazione ministeriale di molti dei nuovi statuti di autonomia.

Infine, non si può tralasciare l'esame dei profili e aspetti del sistema universitario italiano non intaccati dal cambiamento, ai fini del loro coordinamento con quelli riformati, cercando di percorrere parallelamente più strade: dalla ricognizione e lo studio dei più autorevoli contributi che la dottrina ha recentemente

elaborato in materia, all'inquadramento delle scelte effettuate in sede di attuazione dai singoli atenei, anche alla luce dei decreti applicativi emanati. Il tutto al fine di individuare nuove soluzioni per il sistema universitario che, senza la pretesa di giungere a percorsi di cambiamento validamente applicabili per tutti gli atenei, possano risultare utili all'inquadramento di principi e modelli base, nel pieno rispetto del dettato costituzionale e dei parametri individuati a livello europeo con il processo di Bologna e la strategia di Lisbona.

In questo'ottica, nel precedente capitolo si è quindi partiti dalla ricognizione della complessa e stratificata normativa in materia di università che rappresenta, come è noto, il portato di una molteplicità di riforme (compresa quella del 2010 sopra citata) di carattere puntuale, frammentario e per niente organico, succedutesi specialmente a partire dalla legge del 9 maggio 1989, n. 168 senza una comune idea di fondo ispiratrice.

Questo volume di norme così significativo ha in realtà in più di un'occasione messo in discussione l'autonomia universitaria, solennemente ma non incondizionatamente sancita dalla Costituzione. L'ultimo co. dell'art. 33 Cost., come si è detto, stabilisce infatti che le Università «*hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi*», ma «*nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*». Si tratta di una disposizione che la cui portata - come illustrato già - è stata oggetto di intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Molti sono gli studi in cui si sostiene che, nonostante la consacrazione di essa a livello costituzionale, una piena autonomia universitaria non sia mai stata positivamente realizzata e attuata. Le numerose riforme di maggiore o minore portata che si sono susseguite nel tempo, avrebbero infatti sempre tenuto fermo il principio dell'ingerenza statale nell'organizzazione e nell'attività universitaria<sup>(63)</sup>.

Nell'evoluzione dei rapporti tra Stato e sistema universitario forse soltanto alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, l'autonomia universitaria ha raggiunto la sua espressione massima, per effetto proprio della legge 9 maggio 1989, n. 168, per

---

<sup>(63)</sup> In tal senso si v. su tutti F. G. SCOCA, *Considerazioni iniziali sulla riforma universitaria del 2010*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 5 ss.



poi venire nuovamente ristretta negli anni successivi. Da ultimo, anche la recente legge 30 dicembre 2010, n. 240 e i testi normativi che le hanno dato esecuzione, infatti, hanno regolamentato non solo le linee portanti del sistema universitario, ma anche gli organi, le strutture, le funzioni, lasciando spazi molto più ristretti agli statuti e ai regolamenti di Ateneo.

Proprio per questo, sin dalla sua entrata in vigore, essa ha destato dubbi di legittimità costituzionale. La riserva di legge che l'art. 33, co. 6 Cost. pone in materia di università, in effetti, pare riferirsi alla necessità di una legge "generale" che fissi dei limiti "esterni" nell'ambito dei quali dovrebbe svolgersi l'autonomia costituzionalmente garantita. Il nuovo testo legislativo, invece, si presenta molto dettagliato, disciplinando minuziosamente ogni minimo aspetto della vita e dell'organizzazione degli atenei.

Non a caso, alcuni degli statuti approvati nel dopo-riforma in attuazione di essa, avendo tentato di sfruttare i pochi spazi di autonomia da essa lasciati, sono stati impugnati dal MIUR dinanzi ai competenti T.T.A.A.R.R., in quanto ritenuti *contra legem*. Ed è proprio lo studio delle decisioni elaborate dai giudici amministrativi che fornisce spunti di riflessione molto interessanti, che si tornerà ad approfondire nel prosieguo della trattazione, non soltanto per la definizione degli specifici aspetti controversi, ma soprattutto per il quadro che ne è emerso in termini di autonomia concessa alle università, avendo quasi tutti i Tribunali Amministrativi respinto i ricorsi presentati.

A prescindere dalle valutazioni sulla sull'effettiva capacità di incidere positivamente sulla vita degli atenei, la riforma deve in ogni caso ritenersi un contributo importante, essendo andata ad incidere su tutte le aree più significative dell'ordinamento universitario: dalla *governance* del sistema all'organizzazione interna degli atenei, dallo stato giuridico ed il reclutamento dei docenti alla valutazione della didattica e della ricerca, fino ad i meccanismi di finanziamento. Ne è scaturito un disegno improntato, da un lato, al ritorno ad un forte controllo centrale e a una riduzione significativa dell'autonomia universitaria rispetto alla legislazione dell'ultimo ventennio e, dall'altro, a una elevata complessità del quadro attuativo, in

cui la legge si limita a porre principi e criteri direttivi, demandando al governo e alle singole università l'emanazione di svariate decine di provvedimenti applicativi.

Il risultato, ancora una volta, è analogo ad un vero e proprio *patchwork* normativo<sup>(64)</sup>, in relazione al quale è possibile soltanto formulare alcune considerazioni sui tratti principali, in attesa che si completi l'articolata fase di attuazione della riforma stessa.

La normativa in questione si ripromette di compiere il tentativo di introdurre - rifacendosi alla logica più risalente dell'uniforme organizzazione degli atenei, imposta dal centro e, quindi, dalla legge e dai provvedimenti del Ministero dell'università e della ricerca - meccanismi di incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema, di standard per il reclutamento e la valutazione, di obblighi di programmazione, rendiconto e trasparenza, con l'obiettivo manifesto di promuovere la concorrenza e il merito nel sistema universitario.

Tuttavia essa si limita a tracciare le linee maestre del sistema universitario, lasciando a testi normativi di grado non legislativo la disciplina di dettaglio e sacrificando di fatto l'autonomia universitaria affermata in Costituzione all'ultimo co. dell'art. 33 Cost, disposizione dalla portata evidentemente ambigua, se non decisamente contraddittoria.

Sino al 1989, come si è visto, quest'ultimo articolo era rimasto lettera morta, nel senso che l'autonomia degli atenei era stata compressa da un sistema centralistico ancora strutturato secondo la logica delle età liberale e fascista. Si è detto già come solo con la legge 9 maggio 1989, n. 168, cd. legge Ruberti, e con i successivi interventi legislativi, si è finalmente introdotta una seppur limitata autonomia normativa, organizzativa, didattica, finanziaria.

Questa scarsa autonomia è stata comunque gestita a seguire in modo poco responsabile dagli atenei, che si sono lasciati prendere la mano dall'apertura di sedi distaccate, dalla moltiplicazione dei corsi di laurea, dagli investimenti immobiliari, dall'incremento esponenziale delle assunzioni di personale docente e non docente.

---

<sup>(64)</sup> Così A. SANDULLI e M. COCCONI, *Riforma universitaria*, in *Libro dell'anno*, Roma, 2012, p. 370 ss.

A seguito tuttavia dei tagli di finanziamento pubblico intervenuti con la crisi economica dell'ultimo decennio, l'enorme crescita dei costi ha condotto a un'inesorabile situazione di difficoltà di numerosi atenei, anche di grande tradizione.

È sulla base di tali considerazioni che l'art. 1, co. 2 della legge n. 240 stabilisce che «ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità». Ma il prosieguo della medesima disposizione già opera in funzione di limitazione di tale dichiarata autonomia, stabilendo, da un lato, che soltanto le università che abbiano «conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi» e, dall'altro, che i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti - sui quali pure si ritornerà in seguito - siano definiti con decreto ministeriale.

I successivi ventotto articoli non fanno che confermare l'impressione destata da questa prima disposizione e, cioè, che la legge di riforma universitaria - pur sostenendo in più punti il formale rispetto dell'autonomia - abbia introdotto, sotto forma di principi e criteri direttivi, forti limitazioni degli atenei, sostanzialmente riducendo ai minimi l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria<sup>(65)</sup>. Da un'autonomia limitata, dunque, si è passati a un'autonomia apparente, non in grado di contribuire affatto neppure alla realizzazione dello scopo dichiarato dalla riforma, ovvero la concorrenza e il merito tra gli atenei.

Dal punto di vista della *governance* di sistema, la legge di riforma e gli altri interventi legislativi di settore intervenuti nel corso dell'ultimo triennio hanno rafforzato la posizione di centralità del Ministero dell'università e della ricerca e, per ciò che riguarda gli aspetti finanziari, del Ministero dell'economia e delle finanze.

---

<sup>(65)</sup> Si tratta di un punto piuttosto condiviso dagli studiosi della materia. *Ex multis*, si v. L. A. MAZZAROLLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, Milano, 2011, p. 19 ss.; E. M. MARENGHI, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme*, cit., p. 15 ss.

Ciò è avvenuto operando in più direzioni: ad esempio, attribuendo un ruolo fondamentale al MIUR nella emanazione della disciplina di dettaglio, attuativa dei principi e dei criteri fissati dalla legge di riforma (la quale prevede competenza al Ministero l'adozione di ben quarantacinque provvedimenti attuativi); la definizione di rigidi standard di qualità ed efficienza relativi alla didattica e alla ricerca; l'affiancamento di organi collegiali di nomina ministeriale a organismi di rappresentanza del sapere accademico.

Quanto a quest'ultimo aspetto, ad esempio, sono stati affiancati nel corso degli ultimi anni al Consiglio Universitario Nazionale (CUN), tradizionale organo di rappresentanza dei saperi e delle discipline scientifiche, un Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), l'Agenzia nazionale di valutazione universitaria della ricerca (ANVUR), il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) e il Comitato nazionale degli studenti universitari (CNSU), in rappresentanza delle singole componenti della comunità accademica.

Fatte tali brevi premesse, prima di approfondire alcuni ulteriori profili specifici trattati dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, per completezza è bene forse procedere preliminarmente ad una sintetica analisi tecnico – normativa del testo<sup>(66)</sup>, che ne offra una panoramica comprensiva tanto dei principali spunti normativi offerti dallo stesso, quanto delle criticità denunciate nel corso del dibattito parlamentare che l'ha riguardato .

Va *in primis* ricordato che la predetta legge ha dato attuazione alle “*Linee guida del Governo per l'università*” definite nel novembre 2008, finalizzate a ridisegnare in maniera organica i contorni del sistema universitario, almeno nei suoi tratti essenziali.

---

<sup>(66)</sup> Per una disamina del testo della legge 30 dicembre 2010, n. 240 commentata articolo per articolo si rinvia a E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della L. 30.12.2010 n. 240*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011; E. FOLLIERI, *L'autonomia statutaria delle Università statali nella L. 30.12.2010*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, cit., p. 31 ss.; A. M. MINERVA, *La recente legge sull'Università. Un primo quadro di insieme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, p. 26 ss.

Essa consta perciò nella sua attuale versione di ben 30 articoli<sup>(67)</sup> nei quali si prevede, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione finalizzato ad aumentarne efficienza ed efficacia, una revisione della normativa relativa all'autonomia delle università, con l'ampliamento dei margini di autodeterminazione e responsabilità.

É in particolare nel titolo I che si rinvencono le norme relative all'organizzazione del sistema universitario. L'art. 1 infatti fissa i principi generali dell'autonomia delle università, enfatizzando proprio l'imprescindibile legame che deve sussistere tra autonomia e responsabilità. In linea con quanto già affermato nella legge del 4 novembre 2005, n. 230<sup>(68)</sup>, viene quindi attribuito alle università, riconosciute come sede primaria di libera ricerca e formazione, il compito di coniugare in modo organico ricerca e didattica, ispirandosi proprio ai sopracitati principi di autonomia e responsabilità.

Viene data inoltre la possibilità agli atenei che abbiano conseguito risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca di sperimentare propri modelli organizzativi e funzionali, sulla base di specifici accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

Sempre nell'art. 1 vengono poi posti i principi per garantire il diritto allo studio universitario, dando a tal fine la possibilità al MIUR stesso di porre in essere specifici interventi a favore di studenti meritevoli anche se privi di mezzi. Si prevede poi di affidare quest'ultimo non solo il compito di fissare obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti, ma anche quello di verifica e valutazione dei risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, oltre ad essere sancita la possibilità di accordi di programma tra singole università per favorire la competitività di quelle più svantaggiate, migliorandone la qualità dei risultati.

---

<sup>(67)</sup> Al momento dell'entrata in vigore la legge constava di 29 articoli, cui poi è stato aggiunto dall'art. 54, co. 1, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 l'art. 29 *bis*, recante la disciplina dei tecnologi a tempo determinato.

<sup>(68)</sup> Che all'art. 1, co. 1 già enunciava che «*1. L'università, sede della formazione e della trasmissione critica del sapere, coniuga in modo organico ricerca e didattica, garantendone la completa libertà. La gestione delle università si ispira ai principi di autonomia e di responsabilità nel quadro degli indirizzi fissati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca*».

L'adeguamento degli statuti delle Università statali a tali nuove disposizioni sarebbe dovuto avvenire entro il termine di 6 mesi (con scadenza quindi prevista per il 29 luglio 2011) dalla data di entrata in vigore della legge e, in caso di mancato rispetto di detto termine, il Ministero avrebbe assegnato all'Università ulteriori 3 mesi per l'adozione delle modifiche statutarie con la previsione che, in mancanza delle predette modifiche, il Ministro avrebbe dovuto costituire una commissione, composta da tre membri, in sostituzione dell'Università inadempiente.

Tali modifiche statutarie si sono imposte come un atto necessario che ciascuna Università ha dovuto assumere allo scopo di intervenire nell'organizzazione del sistema universitario, mediante la disciplina degli organi e dell'articolazione interna. E' in particolare all'art. 2 che la legge si occupa precipuamente di specificare quali modifiche sarebbero dovute intervenire e su quali aspetti, sebbene espressi richiami all'attuazione della riforma attraverso l'adeguamento dello statuto si rinvenivano anche in altri punti del testo normativo, quali l'art. 6, co. 12, e l'art. 10, co. 1.

Quanto al sopracitato art. 2, esso interviene però in maniera dettagliata sugli organi e l'articolazione interna delle università statali nell'ottica del bilanciamento dei poteri, di una più precisa definizione delle responsabilità, dell'efficacia gestionale e della valutazione dei risultati.

Nello specifico, vi vengono dettati principi e criteri direttivi in virtù dei quali un apposito organo costituente delle università - presieduto dal Rettore e composto da 15 componenti di cui, oltre ai due rappresentanti degli studenti ed al Rettore medesimo con funzioni di presidente, 12 avrebbero dovuto essere designati da Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione – avrebbe dovuto procedere a modificare lo statuto d'ateneo.

Tali criteri sono orientati - come si avrà modo di approfondire nel corso di questa disamina - anzitutto:

- a una ridefinizione del ruolo del Rettore nel senso di una sua piena responsabilità nel perseguimento di tutte le finalità istituzionali dell'ateneo; e a una limitazione della sua durata in carica a non più di un mandato di sei anni non rinnovabile;

- alla distinzione in maniera più netta delle funzioni di Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione, oltre che alla fissazione degli specifici parametri qualitativi e quantitativi per la loro composizione;

- per quanto riguarda poi gli organi di gestione, alla determinazione di principi in ordine alla nomina e alle funzioni del Direttore Generale (in sostituzione della figura del Direttore Amministrativo), alla composizione del Collegio dei revisori dei conti e alla valutazione interna dell'ateneo.

In vista poi dell'ulteriore obiettivo di eliminare duplicati e snellire i processi decisionali, oltre che di integrare ulteriormente didattica e ricerca, viene altresì proposta una profonda riorganizzazione dell'articolazione interna – sulla quale pure ci si soffermerà in seguito dando rilievo al dibattito che ne è scaturito all'interno degli atenei – in particolar modo prevedendo:

- l'attribuzione al Dipartimento sia delle funzioni relative alla ricerca scientifica, che di quelle didattiche e formative precedentemente svolte dalle Facoltà;
- una riorganizzazione dei Dipartimenti in base alle dimensioni dell'ateneo, con l'indicazione di una soglia minima di professori e ricercatori loro afferenti;
- la possibilità di istituire strutture di raccordo fra Dipartimenti, denominate per lo più Scuole, col compito di razionalizzare e coordinare le attività didattiche e gestire i servizi comuni.

A seguire, l'art. 3 – che chiude il titolo I - allo scopo di razionalizzare l'offerta formativa e ottimizzare l'utilizzo delle risorse, incentiva la federazione e fusione di atenei anche limitatamente ad alcuni settori di attività o strutture, sulla base di progetti sottoposti alla approvazione del MIUR previa valutazione dell'ANVUR.

Nel titolo II si registrano poi interventi diretti alla valorizzazione del merito e la delega al Governo all'attuazione di una riforma radicale del sistema universitario secondo obiettivi di qualità ed efficienza. Viene in particolar modo proposta l'istituzione di un Fondo per il merito destinato a promuovere l'eccellenza fra gli studenti, attraverso l'affermazione di un meccanismo che intenda garantire l'agilità dei finanziamenti attraverso una gestione di tipo privatistico, e fornire al contempo le necessarie garanzie con la definizione di regole a livello statale (art. 4).

In virtù dell'attività emendatrice svolta nel corso dell'iter parlamentare di approvazione dalla VII Commissione permanente, è stato poi radicalmente riformulato l'art. 5, con l'eliminazione della delega al Governo in materia di stato giuridico e la trattazione della materia in questione distribuita in cinque distinti articoli (dall'art. 6 all'art. 10). In sintesi: la quantificazione figurativa delle attività annue di ricerca, di studio e di insegnamento, con i connessi compiti preparatori e di verifica e organizzativi, risulta pari a 1.500 ore annue per i professori e i ricercatori a tempo pieno e a 750 ore per i professori e i ricercatori a tempo definito<sup>(69)</sup>; sono stati invece confermati i doveri didattici dei professori, fissati a non meno di 350 ore in regime di tempo pieno e non meno di 250 ore in regime di tempo definito.

Sempre nella versione emendata è stato poi introdotto l'art. 11 che prevede l'obbligo, a partire dal 2011, di interventi perequativi nella misura almeno dell'1, 5% a favore delle università statali che presentino un sottofinanziamento superiore al 5% rispetto ai parametri fissati dalla legge.

Passando invece al titolo III, la disciplina concernente il reclutamento è stata trasferita nei nuovi artt. 15 e ss. e significativamente riformata rispetto al passato. La principale novità è rappresentata in primo luogo dall'abilitazione nazionale come condizione per l'accesso all'associazione e all'ordinariato, attribuita da una commissione nazionale sulla base di specifici parametri di qualità<sup>(70)</sup>.

---

<sup>(69)</sup> A differenza di quanto previsto nel d. P. R. 11 luglio 1980, n. 382 sul «*Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*», che invece all'art. 10 sembrava occuparsi esclusivamente dei «doveri didattici» dei professori, come sottolineato anche da U. POTOTSCHNIG, *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milano, 1982, vol. 1, p. 527. Questi non manca di addurre una propria giustificazione alla scelta del legislatore del 1980, evidenziando come «*A differenza dell'insegnamento, l'attività di ricerca non è soltanto incoercibile, ma sfugge altresì per sua stessa natura a qualsiasi determinazione preventiva, a qualunque limitazione qualitativa o quantitativa. Può richiedere indifferentemente lunghi e pazienti studi o essere il frutto di una improvvisa intuizione. Può comportare un'accurata sperimentazione, e alla fine fallire ugualmente gli obbiettivi. O, viceversa, risultare feconda senza che nulla degli studi precedenti lo facesse sperare*». Ad avviso dell'autore, quindi, il d. P. R. n. 382 «*sembra avvertire tutto ciò, occupandosi specificamente soltanto dei doveri didattici dei professori*», nel prescrivere solamente che: «*Fermi restando gli altri obblighi previsti dalle vigenti disposizioni*», questi hanno l'obbligo di «*assicurare la loro presenza per non meno di 250 ore annuali per le attività didattiche, compresa la partecipazione alle commissioni d'esame e alle commissioni di laurea; hanno altresì l'obbligo di assicurare il loro impegno per la partecipazione agli organi collegiali e di governo dell'Ateneo secondo i compiti previsti per ciascuna fascia*».

<sup>(70)</sup> L'art. 16, co. 3, lett. a) parla precisamente di «*valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed*



Per acquisire quindi il ruolo di docente ordinario o di associato, è necessario oggi sostenere un concorso nazionale per l'abilitazione scientifica i cui vincitori sono destinati ad essere inseriti in un albo, dal quale gli Atenei potranno scegliere il personale. I posti saranno poi attribuiti a seguito di procedure pubbliche di selezione bandite dalle singole università, cui potranno accedere solo gli abilitati.

Per i ricercatori si è pensato invece di introdurre contratti di ricerca triennali in sostituzione del contratto a tempo indeterminato: al termine del secondo contratto i essi dovranno necessariamente arrivare all'abilitazione all'insegnamento come docente associato. In caso contrario, non potranno più continuare l'attività accademica. Allo scadere dei sei anni perciò, se il ricercatore sarà ritenuto valido dall'ateneo verrà confermato a tempo indeterminato come associato; altrimenti, terminerà il rapporto con l'università, avendo però comunque maturato dei titoli utili per l'espletamento di concorsi pubblici.

L'attività dei ricercatori sarà monitorata dall'Anvur, alla quale ciascuno di essi dopo tre anni dovrà presentare una relazione su quanto svolto. Per il ricercatore che non avrà condotto al meglio la sua attività non ci saranno aumenti di stipendio e i fondi non elargiti ad esso saranno versati ai docenti migliori.

Si é addirittura previsto che gli atenei meno virtuosi siano destinati a subire tagli e per quelli con problemi di bilancio sarà attuato il commissariamento. In più, le università che continueranno a far confluire oltre il 90% dei finanziamenti statali (fondo di finanziamento ordinario) negli stipendi del personale, non potranno bandire concorsi; e il 7% dei fondi che annualmente lo Stato trasferisce alle università verrà stanziato solo se darà l'assenso proprio l'Anvur, la nuova Agenzia nazionale di valutazione dell'università, istituita di recente dal Governo per classificare gli atenei in base al merito.

Il provvedimento conteneva, infine, all'art. 25 una chiarificazione delle norme sul collocamento a riposo dei docenti, stabilendo che ad essi non avrebbe dovuto applicarsi l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 sulla possibilità di richiedere

---

*espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro».*

il trattenimento in servizio attivo per un biennio, anche laddove tale prolungamento risultasse funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca, impedendo così alle università di utilizzare una misura organizzativa seppure eccezionale in materia di provvista del personale, e privandole di docenti caratterizzati da una qualificazione scientifica ben difficilmente ripetibile.

Orbene, su tale esclusione si è già espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 9 maggio 2013, n. 83, dichiarando l'illegittimità costituzionale del predetto art. 25 nel qualificare la previsione in esso contenuta come del tutto irragionevole ed in particolare contrasto con l'art. 3 Cost.

In merito va premesso che, come la stessa Corte ha più volte affermato, il legislatore ben può emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «*non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto*».

Nel caso in esame essa non ha pertanto ritenuto di poter individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio disciplinato dal citato art. 16, co.1.; né sotto il profilo delle presunte «*rilevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica*», né nell'interesse al ricambio generazionale del personale docente, del pari invocato dalla difesa dello Stato<sup>(71)</sup>.

---

<sup>(71)</sup> Cfr. Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 83, in *Giur. Cost.*, 3/2013, p. 1401. Con la pronuncia in esame il giudice delle leggi ha risolto le questioni di legittimità costituzionale sollevate da: Cons. Stato, sez. VI, ord. 28 novembre 2011 n. 6282, 6281, 6280, 6279 e 6277; Cons. Stato, sez. VI, ord. 2 febbraio 2012 n. 599, 598, 597, 596, 595, 594, 592 e 591; Tar Molise, ord. 10 aprile 2012, in *G.U.*, 1<sup>a</sup> sr. speciale, rispettivamente, n. 13, 16, 19, 25, 38 e 41 del 2012. In dottrina, a margine di due delle (tredici) ordinanze di rimessione soprarichiamate si segnalano: G. FARES, *Il respiro corto dell'art. 25, l. Gelmini: il Consiglio di Stato meritoriamente a difesa dell'autonomia universitaria*, in *Foro amm.-Cds*, 2012, p. 1004; V. ROMANO, *Giudizio cautelare e incidente di legittimità costituzionale*, in *Rass. avv. St.*, 2012, p. 204. Per alcuni commenti della sentenza d'illegittimità costituzionale in esame, cfr. G. MARINO, *Collocamento a riposo dei docenti universitari: la Consulta boccia la Riforma Gelmini*, in *Diritto e giustizia*, 2013; F. PATERNITI, *La*

## **2. La governance interna.**

Sulla base di quanto finora illustrato si è già fatto cenno ad una delle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 240, quella in materia di *governance* interna degli atenei.

Sotto questo profilo, essa ha predeterminato tutti gli organi centrali di ateneo, individuandone competenze, composizione, procedure di formazione, durata in carica, reiterabilità dei mandati, casi di ineleggibilità e incompatibilità.

In quest'ottica, la novità più rilevante sembra essere costituita dalla ridefinizione dei rispettivi compiti fra Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione (per il passato spesso coincidenti), con un netto spostamento del baricentro decisionale in capo al secondo, la cui composizione è stata significativamente modificata.

Come più dettagliatamente si vedrà a breve, tra i due organi collegiali, le innovazioni più significative hanno riguardato proprio il Consiglio di Amministrazione, visto che il Senato è rimasto un organo sostanzialmente rappresentativo soprattutto della comunità scientifica (almeno due terzi devono essere docenti di ruolo eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo). Per il primo la legge, invece, ha disposto che una quota prestabilita di componenti (almeno tre per un organo di undici membri) non debba appartenere ai ruoli dell'ateneo, rimettendo però agli statuti le soluzioni in ordine alle modalità mediante le quali i consiglieri esterni sono individuati, ed in rappresentanza di quali interessi, pubblici o privati.

Effettuando una ricognizione degli statuti di autonomia vigenti prima della legge 30 dicembre 2010, n. 240, emerge che in realtà molti atenei avevano provveduto ad avviare processi di riforma dei propri statuti in questa direzione già precedentemente, prevedendo forme di rappresentanza di soggetti esterni in seno al Consiglio di Amministrazione (si pensi agli Statuti delle Università di Camerino, Trieste, Roma La Sapienza).

---

*Corte costituzionale completa di fatto il percorso di reintroduzione dell'istituto del collocamento fuori ruolo dei professori universitari, in Federalismi.it, 2013.*

Tutti gli altri atenei, invece, hanno dovuto adeguarvisi in poco tempo, scegliendo le soluzioni ritenute più opportune ed adeguate alle diverse realtà, sulle quali pure occorre soffermare l'attenzione.

Orbene, come già accennato nelle pagine precedenti, è in particolare all'art. 2 (*Organi ed articolazione interna delle università*) che vengono individuati e definiti gli organi di governo dell'università, con l'individuazione dei principi e dei criteri direttivi in base ai quali gli atenei hanno dovuto provvedere a revisionare i propri statuti, nell'ottica del bilanciamento dei poteri e di una più precisa definizione delle singole responsabilità.

*In primis* quindi si è pensato di individuare gli organi a presenza necessaria in ciascun ateneo (art. 2, co. 1, lett. a), ovvero il Rettore, il Senato Accademico, il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Nucleo di Valutazione e il Direttore Generale, la disciplina dei quali deve ovviamente essere presente all'interno dello Statuto.

A seguire si è pensato immediatamente di ridefinire il ruolo del Rettore, cui oggi spetta *«la rappresentanza legale dell'università e le funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; la responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito;»*, e del quale si è provveduto a limitare la durata in carica a non più di un mandato di sei anni non rinnovabile <sup>(72)</sup>.

Con riguardo poi agli organi accademici di governo, al previgente modello sostanzialmente incentrato sulla sovrapposizione delle funzioni di Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione, la legge n. 240 ha sostituito un sistema basato invece sulla netta distinzione fra i due organi<sup>(73)</sup>.

---

<sup>(72)</sup> Si ricorda, al riguardo, che precedentemente invece ogni decisione in merito al numero dei mandati dei Rettori era rimessa all'autonomia statutaria di ciascuna università.

<sup>(73)</sup> Per completezza, si preferisce riportare i punti specifici in cui il testo dell'art. 2, co. 1, lett. e) ss. si occupa dei due principali organi accademici, delle loro rispettive funzioni e composizioni: *«1. e) attribuzione al senato accademico della competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui*

Per effetto della riforma, pertanto, il Consiglio di Amministrazione viene chiamato ad adottare di fatto in via esclusiva tutte le decisioni più significative riguardanti la propria università: dalla approvazione del piano triennale di sviluppo, alla decisione definitiva in materia di apertura o chiusura di sedi e corsi di studio, all'ultima parola in materia di assunzioni del personale docente.

---

*al comma 2, lettera c); ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera c), in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico di cui al comma 4; a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c); a proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato; ad esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università;*

*f) costituzione del senato accademico su base elettiva, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti; composizione per almeno due terzi con docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo;*

*g) durata in carica del senato accademico per un massimo di quattro anni e rinnovabilità del mandato per una sola volta;*

*h) attribuzione al consiglio di amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, nonché, su proposta del rettore e previo parere del senato accademico per gli aspetti di sua competenza, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lettera b) del presente comma; del dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; della competenza a conferire l'incarico di direttore generale di cui alla lettera a), numero 6), del presente comma; della competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10; della competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e), e dell'articolo 24, comma 2, lettera d);*

*i) composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; designazione o scelta degli altri componenti, secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale; non appartenenza ai ruoli dell'ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, di un numero di consiglieri non inferiore a tre nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri e non inferiore a due nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da un numero di membri inferiore a undici; previsione che fra i membri non appartenenti al ruolo dell'ateneo non siano computati i rappresentanti degli studenti iscritti all'ateneo medesimo; previsione che il presidente del consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei predetti consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo, eletto dal consiglio stesso; possibilità di prevedere il rinnovo non contestuale dei diversi membri del consiglio di amministrazione al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio;*

*l) previsione, nella nomina dei componenti il consiglio di amministrazione, del rispetto, da parte di ciascuna componente, del principio costituzionale delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici;*

*m) durata in carica del consiglio di amministrazione per un massimo di quattro anni; durata massima quadriennale del mandato fatta eccezione per quello dei rappresentanti degli studenti, di durata biennale; rinnovabilità del mandato per una sola volta».*

Il Senato resta invece deputato a svolgere un'essenziale funzione di proposta e di controllo, essendogli per lo più riservati i compiti di formulare proposte e pareri in materia di didattica e ricerca, nonché le funzioni di coordinamento e raccordo con le varie strutture dell'ateneo e l'approvazione dei regolamenti.

L'obiettivo che il Governo con queste novità si era proposto di centrare è senz'altro quello di disegnare un assetto di governo degli atenei che consentisse maggiore responsabilizzazione delle scelte, minore autoreferenzialità, più rapidità nelle decisioni.

Alle stesse esigenze risponde altresì la previsione di un incisivo cambiamento anche per quanto riguarda la natura della composizione del Consiglio di Amministrazione: esso, da organo rappresentativo delle varie componenti interne all'ateneo, deve oggi qualificarsi per la comprovata competenza in campo gestionale, ovvero una esperienza professionale di alto livello dei suoi membri. Proprio per scoraggiare l'autoreferenzialità, da molti considerata una delle piaghe della accademia italiana, la legge richiede infatti una presenza minima obbligatoria di membri esterni ai ruoli dell'ateneo, che rispondano ai medesimi requisiti di alta professionalità e competenza gestionale.

Sempre per esigenze legate al principio di buona amministrazione, il legislatore ha pensato poi di limitare anche il numero dei componenti, sia del Consiglio di Amministrazione (ad un massimo di 11 membri), che del Senato Accademico (fino a 35), sempre in proporzione alle dimensioni dell'ateneo; ma anche di ridimensionarne la durata della carica (fino ad un massimo di quattro anni), non rinnovabile per i consiglieri.

È palese quindi che, nell'ottica riformatoria, dei due organi di cui sopra, almeno formalmente sia divenuto preponderante il ruolo del primo, per composizione ed importanza di funzioni, con la conseguenza che gran parte del potere di autogoverno delle università finirà probabilmente per concentrarsi in esso, venendo il Senato a ricoprire un ruolo secondario.

Pur non mettendo affatto in discussione la necessità di un ripensamento circa la distribuzione di funzioni e competenze fra Senato Accademico e Consiglio di

Amministrazione, nelle varie realtà accademiche queste novità, ancor prima che la legge entrasse in vigore rendendo necessarie la modifica degli statuti, avevano suscitato qualche polemica e un dibattito molto acceso tra gli studiosi.

In particolare, la distribuzione delle competenze fra Senato e Consiglio prospettata nel disegno di legge non ha convinto affatto il mondo accademico, che più volte ha manifestato le proprie perplessità, continuando invece a sostenere strenuamente che l'Università possa e debba autogovernarsi, e per far sì che ciò accada il principale organo di governo non possa che essere il Senato, ovvero quello maggiormente rappresentativo della comunità accademica<sup>(74)</sup>. Secondo una tale impostazione, alla competenza del Senato dovrebbero essere riservate tutte le decisioni politiche, laddove invece al Consiglio – specie se in esso a ricoprire un ruolo decisivo vi saranno sempre più persone esterne all'ateneo – dovrebbe toccare invece il compito di darvi più che altro esecuzione. Del resto, la stessa Corte Costituzionale, nella già citata sentenza 9 novembre 1988, n. 1017 aveva sostenuto che *«l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola Università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente)»*. Ovvio quindi che, analizzata da questa prospettiva<sup>(75)</sup>, una legge che attribuisca gran parte del potere decisorio a un organo

---

<sup>(74)</sup> In tal senso si è espressa anche per il passato autorevole dottrina, da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, cit., p. 233 ss., affermando che: «E' ovvio che il consiglio, in cui i docenti sono in minoranza, non è organo idoneo a deliberare su una questione da cui dipende l'attuazione dei progetti di ricerca e che dovrebbe essere di competenza degli organi accademici. Per lo meno il parere del senato accademico dovrebbe essere vincolante e dovrebbero essere comunque garantiti ai docenti i mezzi per le ricerche individuali»; a A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., p. 2978 ss., il quale ha ribadito come *«le competenze assegnate ai diversi livelli organizzativi debbano essere coerenti con la specifica qualità strutturale da cui essi sono, rispettivamente, contrassegnati. E' - ad esempio - perfettamente ragionevole che la legge riservi la deliberazione del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'Università al Consiglio di amministrazione e quella dello Statuto al Senato accademico»*.

<sup>(75)</sup> Come ad esempio sostenuto da L. MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 6 ss., il quale sostiene che: *«Se si è d'accordo sul collegamento funzionale dell'autonomia universitaria con la garanzia della libertà di ricerca scientifica – e del suo insegnamento – e si tiene conto della relazione, che si è visto presente in ogni formazione dotata di autonomia, tra autonomia e autogoverno, non potrà non convenirsi che la realizzazione dell'autonomia universitaria postula che all'insieme di coloro che nell'Università ricercano e insegnano – il ci-devant Corpo accademico – sia attribuito un potere di autodeterminazione; il quale si sostanzia essenzialmente in due*

non espressivo nella sua maggioranza del corpo docente, lasci aperti non pochi dubbi di costituzionalità.

Va comunque constatato che in realtà più di un ateneo aveva già deciso di avviare con un po' di anticipo il proprio percorso di riforma anche relativamente a questo aspetto, nominando delle commissioni *ad hoc* presso le quali si iniziasse quanto meno a discutere sulle modalità con cui dare pronta attuazione alle disposizioni dell'allora disegno di legge, nell'eventualità – effettivamente verificatasi – che queste, senza grandi cambiamenti, avrebbero trovato approvazione in Parlamento e fossero divenute vincolanti, specie in considerazione dei tempi brevi in cui ci si sarebbe poi dovuti adeguare.

Dunque qualche università – si pensi ad esempio a quella di Camerino<sup>(76)</sup> – aveva già provveduto ad adottare un nuovo statuto anticipando i contenuti dell'attesa riforma legislativa, fermo restando che invece la maggior parte di esse, con atteggiamento forse più prudente, ha preferito aspettare onde evitare di dover far

---

*aspetti: il potere di provvedere al rinnovamento dei componenti del corpo stesso- senza ingerenze e senza condizionamenti – e il potere di esercitare, sia pure mediante la nomina dei titolari degli organi preposti alla direzione dell'università, il governo dell'Università stessa, quanto meno per tutto ciò che riguardi e abbia attinenza con la ricerca e l'insegnamento. In questa prospettiva, l'autonomia dell'Università si confonde con l'autonomia del corpo dei professori universitari.». Sempre L. MAZZAROLLI, Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria, in Quad. Cost., 1997, p. 91, specifica a riguardo che: «Altro ampliamento dell'autonomia delle Università, che si traduce però in un restringimento del potere di decisione dei professori universitari, è dato cogliere nell'attribuzione a quelle di un potere assai maggiore che in passato relativamente al governo delle loro risorse, disposta con la legge n. 537 del 1993. Poiché l'organo cui, in materia, sono stati demandati compiti di maggior rilievo è il Consiglio di amministrazione, atteso che la partecipazione a questo della componente dei professori risulta ora, in base alle previsioni statutarie, in larga misura alquanto ridotta rispetto a quanto in precedenza stabilito, ne segue che la voce di chi nell'Università effettua attività di ricerca e impartisce insegnamento non è più determinante anche per scelte atte a influire direttamente e sull'una e sull'altro. [...]E' ben vero che secondo la precedente disciplina i più ampi poteri in materia spettavano al Ministero; ma è una magra consolazione per uno studioso che si veda ostacolato nella sua attività da una presa di posizione del Consiglio di amministrazione, che ciò provenga da un organo della sua Università – che non sia almeno in maggioranza formato dai suoi colleghi, cioè da chi viva la vita dell'Università nella sua stessa posizione, consideri dalla sua stessa prospettiva i problemi della scienza e dell'insegnamento e abbia la sua stessa concezione dei valori da tutelare e delle funzioni da svolgere -, anziché da un organo dell'amministrazione centrale».*

<sup>(76)</sup> L'Università di Camerino, in sorprendente sintonia con il disegno di legge c. d. "Gelmini", aveva stabilito che infatti che il Cda fosse il principale organo di governo dell'ateneo, competente fra l'altro a deliberare sull'attivazione o disattivazione delle strutture didattiche e di ricerca, sul fabbisogno di risorse strumentali e umane, quindi a valutare la coerenza rispetto a queste delibere del Manifesto degli studi e delle chiamate di docenti e ricercatori. Il tutto coinvolgendo anche i privati, presenti nel Cda nella misura di tre su dieci (art. 19 dello statuto emanato il 25 febbraio 2009).



fronte ad ulteriori cambiamenti futuri a pochi mesi di distanza, col rischio di determinare un'ulteriore instabilità del sistema.

Da uno studio compiuto su quelli che erano gli statuti di autonomia di alcuni atenei italiani in vigore prima dell'entrata in vigore della legge n. 240, si è potuta in ogni caso riscontrare - attraverso un'analisi comparativa degli stessi - una varietà di modelli di *governance* precedentemente adottati nelle università italiane: da quelli in cui si affermava nettamente la specializzazione delle funzioni e prerogative di Senato e Consiglio, espressione quindi perfetta di quella distribuzione di competenze accademiche (proprie del primo) e amministrativo-contabili (proprie del secondo)<sup>(77)</sup>; a quelli in cui il fulcro del governo di ateneo era rappresentato dal Consiglio di Amministrazione, nella convinzione che ogni azione di governo avesse in maniera diretta o indiretta anche delle precise implicazioni finanziarie<sup>(78)</sup>; a quelli che ancora individuavano il più importante organo di governo nel Senato Accademico, facendogli talvolta svolgere anche funzioni tradizionalmente di competenza del Consiglio<sup>(79)</sup>; a quelli infine che, superando la netta specializzazione di funzioni, prospettavano invece dei consessi istruttori e di vigilanza inediti, con un aumento dei momenti di coordinamento fra i principali

---

<sup>(77)</sup> Rientravano in questo modello, tra le altre, le Università di Ferrara, la Federico II di Napoli, La Sapienza di Roma, il Politecnico di Torino. Ad esempio, in base all'art. 11 del vecchio Statuto dell'Università di Ferrara, il Senato era chiamato ad esprimere «*parere obbligatorio sui criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie tra le strutture dell'Ateneo, sulle linee di orientamento per la destinazione della spesa, sui documenti di programmazione finanziaria realizzati dal consiglio di amministrazione, sul rendiconto consuntivo prima che venga approvato dal consiglio*». Lo statuto dell'Università Federico II di Napoli prevedeva invece all'art. 16 che, tra i vari compiti del consiglio di amministrazione, vi fosse quello «*di approvare il bilancio di previsione sentito il Senato Accademico e in coerenza con i criteri fissati dal programma di attività e di sviluppo da questo stesso elaborati*».

<sup>(78)</sup> Un simile riconoscimento al Consiglio di Amministrazione era proprio, ad esempio, dell'Università di Trento, già dotata senz'altro di particolare autonomia in ragione delle sue peculiarità storiche e territoriali. In essa il Consiglio era «*organo di indirizzo, programmazione e controllo generale dell'università*», come si leggeva dall'art. 6 del vecchio Statuto di autonomia.

<sup>(79)</sup> Tale impostazione di governo emergeva invece dagli statuti delle Università di Roma Tor Vergata e di Torino. Come si leggeva nel previgente art. 11 dello Statuto di quest'ultima, «*Il Senato Accademico è l'organo politico di indirizzo dell'Ateneo, cui compete la determinazione dei programmi, degli obiettivi e delle priorità per lo sviluppo dell'Università nel suo complesso e la verifica della loro attuazione. Spetta al Senato Accademico, in particolare anche la definizione dei criteri, la formulazione delle proposte per la ripartizione delle risorse finanziarie e la predisposizione di relazioni di previsione sullo sviluppo dell'ateneo, come base per il progetto di revisione [...]*».

organi di governo lungo i processi decisionali che coinvolgevano entrambi, magari in fasi diverse del processo<sup>(80)</sup>).

In tutti i modelli individuati restavano comunque figure chiave nella responsabilità della gestione il Rettore e il Direttore Amministrativo.

Proprio in merito agli organi di gestione, nel testo della legge n. 240 vengono altresì dettati principi in ordine alla nomina e alle funzioni del Direttore Generale (che come già detto ha sostituito la figura del Direttore Amministrativo), da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali, e a cui viene attribuita la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico – amministrativo (art. 2, co. 1, lett. n) e o)<sup>(81)</sup>).

Quanto infine all'organo preposto alla valutazione interna dell'ateneo, sono introdotti invece principi finalizzati ad assicurarne l'imparzialità e l'efficienza: è infatti previsto che i suoi componenti debbano prevalentemente essere esterni all'ateneo, essendo chiamati a svolgere funzioni di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica e dell'attività di ricerca svolta dai Dipartimenti, oltre che della congruità del *curriculum* scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento (art. 2, co. 1, lett. q) e r).

## **2.1. Le scelte operate dagli atenei e la giurisprudenza sugli statuti riformati.**

Come si è visto, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 è intervenuta, tra l'altro, piuttosto incisivamente in materia di *governance*.

Per effetto di ciò, pur con i ritardi dovuti alle proroghe e all'approvazione ministeriale, tutti gli atenei ad oggi risultano aver emanato nuovi statuti in

---

<sup>(80)</sup> Era il caso dell'Università di Catania, dove questa tendenza emergeva palesemente dalla lettura degli artt. 6 e 7 dello statuto di autonomia: «*Il Senato Accademico è l'organo fondamentale dell'esercizio dell'autonomia universitaria. Svolge le funzioni di indirizzo, di programmazione e di coordinamento dell'attività di ricerca e didattica per lo sviluppo dell'Università, fatte salve le attribuzioni delle singole strutture didattiche e scientifiche. A tale scopo si avvale delle Commissioni di cui all'art. 10 del presente Statuto e fornisce indicazioni programmatiche al Consiglio di Amministrazione per la predisposizione del bilancio di previsione ed alle strutture decentrate per la preparazione dei rispettivi piani di attività.*».

<sup>(81)</sup> Sul rafforzamento di tale figura, si v. L. CASELLA, *Dal Direttore Amministrativo al Direttore Generale e il nuovo ruolo del Nucleo di Valutazione*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, p. 133 ss.

attuazione del dettato normativo, ridisegnando innanzitutto la forma di governo accademico rispetto ai modelli sposati precedentemente<sup>(82)</sup>.

Nello specifico, un po' in tutte le realtà i Consigli di Amministrazione sono stati in pratica dimezzati nella loro composizione: se prima della riforma i membri di tali organi nelle varie università erano in tutto circa 1.265, ad oggi se ne rilevano ben 596 in meno. In media essi sono ora composti di 9-11 componenti e più di un quarto delle persone che siedono al loro interno sono soggetti c.d. "esterni" all'Università, ad eccezione dell'ateneo di Trento, che vanta addirittura 7 esterni su 9 membri<sup>(83)</sup>.

Allo stesso modo, anche il Senato Accademico - ridimensionato nella sua composizione - ha un po' ovunque perso circa il 10% dei propri membri (in media oggi sono una trentina per ateneo).

Quanto al Rettore, invece, va sottolineato come nessuna università abbia scelto un sistema di elezione di secondo grado (cioè di designazione da parte di organi collegiali), pure possibile sulla base del dettato legislativo, preferendo tutte l'elezione diretta dell'organo di vertice.

---

<sup>(82)</sup> Per approfondimenti sul nuovo modello di *governance* interna imposto dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, si v. tra tutti S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2011, p. 359 ss.; P. COLLINI, *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di innovazione organizzativa a disposizione degli atenei* in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, cit., p. 71 ss.; F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2011, p. 353 ss.; S. ZAN, *Organizzazione e governance dell'università*, in C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011, p. 101 ss.

<sup>(83)</sup> Cfr. l'art. 8 del nuovo Statuto dell'Università di Trento, emanato con d.r. 23 aprile 2012, n. 167: «1. Il Consiglio di amministrazione è nominato dalla Provincia autonoma di Trento, che all'atto della nomina ne sceglie tra i componenti il Presidente.// 2. Il Consiglio di amministrazione è composto da: a) il Rettore e il Presidente del Consiglio degli Studenti, quali componenti di diritto; b) tre componenti scelti dalla Provincia autonoma di Trento, previo parere vincolante del Comitato per le nomine a Consigliere, di cui all'art. 9, in ordine al possesso, da parte dei candidati, dei requisiti di cui al comma 3; c) tre componenti scelti dal predetto Comitato per le nomine a Consigliere che li individua, accertando il possesso dei requisiti di cui al comma 3 e valutando il grado di rispondenza del profilo rispetto all'incarico da ricoprire, all'interno di una rosa di nominativi indicata dal Senato accademico in numero pari al doppio dei componenti da designare; d) un componente scelto dal Ministero competente, previo parere vincolante del Comitato per le nomine a Consigliere, di cui all'art. 9, in ordine al possesso dei requisiti di cui al comma 3.// 3. I componenti non di diritto sono scelti, nel rispetto del principio di pari opportunità, tra persone non dipendenti dell'Ateneo, in possesso di elevate doti di professionalità e conoscenza del sistema universitario e della ricerca a livello nazionale e internazionale, con specifica qualificazione scientifica e culturale, nonché adeguata competenza ed esperienza nella direzione di rilevanti strutture di istituzioni o enti, pubblici o privati. I Consiglieri di amministrazione agiscono nel solo interesse dell'Università e in modo indipendente rispetto a qualsiasi istanza esterna».

Con specifico riferimento poi ai Consigli di Amministrazione, la legge aveva lasciato agli statuti la possibilità di decidere se i membri di questi organi, diversi da quelli di diritto quali il Rettore ed i rappresentanti degli studenti, dovessero entrare in carica tramite «*designazione o scelta*» tra candidature individuate «*anche mediante avvisi pubblici*».

Tale dicitura, in verità non troppo chiara nella sua definizione, ha ovviamente ingenerato diverse scelte interpretative.

Nella volontà del legislatore c'era verosimilmente l'intenzione di sottrarre quest'organo alla consueta scelta elettorale suddivisa per categorie.

La maggior parte degli atenei si è adeguata modificando i propri statuti nel rispetto di quelle che sembravano essere tali aspirazioni. Tra questi, ad esempio, in molti statuti, come quello di Bologna, si è interpretata la disposizione come un'esplicita esclusione di un processo elettivo comunque concepito<sup>(84)</sup>, per cui si è intesa la scelta come una prerogativa del Rettore, o di organismi da questo controllati, in base alla necessità di assicurare una *governance* efficace grazie a una squadra di governo coerente con la sua linea politica, capace di evitare gli effetti distorsivi dell'assemblearismo.

Altri atenei, invece, come quelli di Genova, Pisa, Trieste, Firenze, Parma, nonché il Politecnico di Torino, hanno deciso di non rispettare il *diktat* del MIUR, preferendo intendere la “designazione o scelta” come procedura elettiva più o meno indebolita a seconda delle varie modalità, oppure concepire il processo di scelta dei

---

<sup>(84)</sup> L'art. 7, co. 5 del nuovo Statuto dell'Università di Bologna, emanato con d. r. 13 dicembre 2011, n. 1203 dispone infatti che: «*Il Consiglio di Amministrazione è composto da 11 membri, così individuati: a) il Rettore, che lo presiede; //b) 2 rappresentanti degli studenti, eletti dal Consiglio degli Studenti, nel rispetto della parità di genere; // c) 5 membri interni, nominati dal Senato Accademico senza distinzione alcuna tra le varie categorie di personale di ruolo dell'Ateneo. A tal fine, il Senato Accademico procede alla nomina sulla base di una rosa di candidati, almeno doppia rispetto al numero dei membri da designare. Tale rosa viene individuata da un Comitato di selezione formato da 5 membri, di cui 3 esterni nominati dal Rettore e 2 interni nominati dal Senato Accademico, non componenti del medesimo; // d) 3 membri esterni, nominati dal Senato Accademico. A tal fine il medesimo Comitato di selezione sopra indicato individua una rosa almeno doppia rispetto al numero dei membri da designare. All'interno di tale rosa, il Rettore, la Consulta del Personale tecnico amministrativo e la Consulta dei Sostenitori individuano ciascuno un candidato da proporre al Senato Accademico. Tali membri esterni non devono essere stati dipendenti dell'Ateneo nei tre anni precedenti*».

membri interni ed esterni in modo da sottrarlo quanto più possibile alla discrezionalità del Rettore<sup>(85)</sup>.

Il Ministero ha tuttavia impugnato sul punto specifico gli Statuti dei sopra citati atenei presso i TT.AA.RR. competenti, ritenendoli *contra legem* e ribadendo che l'interpretazione inequivoca del legislatore fosse quella della “nomina” e non della “elezione” dei componenti interni del Consiglio di Amministrazione.

Lo studio delle decisioni elaborate dai giudici amministrativi in tali giudizi ha fornito spunti di riflessione molto interessanti, non soltanto per la definizione degli specifici aspetti controversi, ma soprattutto per il quadro che ne è emerso in termini di autonomia concessa alle università, avendo in pratica tutti i TT.AA.RR. respinto i ricorsi presentati<sup>(86)</sup>.

La posizione del MIUR, che aveva ritenuto illegittime tali previsioni statutarie, non è stata infatti condivisa dai giudici amministrativi i quali, nel pronunciarsi sulla legittimità degli statuti impugnati, hanno affermato che il termine “designazione”

---

<sup>(85)</sup> Cfr., ad esempio lo Statuto dell'Università di Genova, emanato con d. r. 7 dicembre 2011, n. 490, il quale all'art. 19 ha previsto in merito che: «Il consiglio di amministrazione, nel rispetto del principio delle pari opportunità, è composto da: (a) il rettore; (b) quattro docenti dell'Ateneo dei quali due appartenenti alle aree scientifiche da 1 a 9 e due alle aree da 10 a 14; (c) un tecnico-amministrativo dell'Ateneo; (d) due rappresentanti degli studenti; (e) tre persone che non siano dipendenti dell'Ateneo né lo siano state nel quinquennio precedente. // [...] 4. I candidati di cui alle lettere b) e c) del comma 1 sono eletti in due collegi elettorali costituiti rispettivamente dal personale docente e dal personale tecnico-amministrativo. // [...] 6. Le elezioni di cui al comma 4 e la deliberazione del senato accademico di cui al comma 5 non possono aver luogo prima che siano trascorsi quindici giorni dalla pubblicazione dei curricula».

Ed ancora quello del Politecnico di Torino, emanato con d. r. 29 novembre 2011, n. 418 all'art. 12 prevede che: «3. Il Consiglio di Amministrazione è composto da undici componenti: a) il Rettore, membro di diritto; b) cinque componenti appartenenti ai ruoli dell'Ateneo (professori, ricercatori e personale tecnico-amministrativo); c) tre componenti non appartenenti ai ruoli dell'Ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico; d) due rappresentanti degli studenti.// [...] 5. I cinque componenti appartenenti ai ruoli dell'Ateneo sono eletti dai professori, dai ricercatori a tempo indeterminato e dal personale tecnico-amministrativo, nell'ambito della lista di cui alla lettera c) del comma 4. L'elezione avviene con elettorato passivo unico e con votazione distinta per l'elettorato attivo formato dai professori e ricercatori a tempo indeterminato e l'elettorato attivo formato dal personale tecnico-amministrativo a tempo indeterminato. Risultano eletti i quattro candidati più votati dai professori e ricercatori a tempo indeterminato e il candidato più votato dal personale tecnico-amministrativo. Qualora uno dei candidati risulti eletto in entrambe le votazioni il quinto componente è quello fra gli esclusi che ha ricevuto il maggior numero di voti totali».

<sup>(86)</sup> Interessanti considerazioni sulla posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa a riguardo, si rinvengono in G. GRASSO, *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, in G. DI GASPARÉ, N. LUPO, G. MELONI, D. MORANA (a cura di), *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 303 ss.; e R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *rivistaaic.it*, 4/ 2012.

utilizzato dal legislatore evidentemente esclude il ricorso a meccanismi elettivi, ma non altrettanto può dirsi con riferimento all'altro termine, ovvero la "scelta" poiché questa non esclude affatto il ricorso a meccanismi di elezione da parte delle componenti interne universitarie.

Secondo i diversi TTAARR la "scelta" ben può infatti essere intesa come un processo mentale di pensiero, implicante un giudizio sul valore di diverse opzioni a disposizione, che si conclude con la selezione di una di esse.

Pertanto, anche il meccanismo elettorale rientrerebbe appieno in tale concetto. Ciò consentendo quindi di ritenere che, ai fini della "scelta" dei consiglieri di amministrazione diversi dal Rettore e dai rappresentanti degli studenti, l'Università possa liberamente prevedere meccanismi di elezione da parte delle proprie componenti, ovvero stabilire altre procedure per la loro individuazione, fermi restando i restanti requisiti stabiliti dal medesimo disposto normativo.

Sempre ad avviso della giurisprudenza, l'opposta conclusione di escludere la possibilità di scegliere i componenti del Consiglio di Amministrazione diversi dagli studenti e dal Rettore mediante un meccanismo elettorale, *«segnerebbe un punto di rottura con la tradizione accademica e la normativa precedente, e potrebbe trarsi solo da una disposizione legislativa espressa anche perché, si ripete, non è dato all'interprete di individuare limiti impliciti all'autonomia statutaria universitaria»*<sup>(87)</sup>.

Da questo punto di vista, il fatto che la legge n. 240 utilizzi i termini "designazione" e "scelta" con riferimento alla nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione, indicherebbe semplicemente che il legislatore abbia inteso lasciare le università libere di gestire tali nomine secondo le modalità ritenute più idonee: ed infatti l'art. 2, co. 1, lett. i) della legge fa salve, per la designazione dei membri tecnici dei consigli di amministrazione delle università, le *«modalità previste dallo statuto»*, senza ulteriore specificazione.

---

<sup>(87)</sup> Cfr. in tal senso TAR Liguria 22 maggio 2012, n. 718; TAR Piemonte 14 giugno 2012, n. 983, in *Foro amm. TAR*, 7-8/2012, p. 2213; TAR Toscana 28 gennaio 2013, n. 138, in *Foro amm. TAR*, 1/2013, p. 65; TAR Sicilia 28 febbraio 2013, n. 463, in *Foro amm. TAR*, 2/2013, p. 696; TAR Toscana 6 giugno 2013, n. 935; TAR Friuli Venezia Giulia 19 giugno 2013, n. 197.

Ancora più singolare dei casi sopradescritti, quello dell'impugnazione dello Statuto dell'Università di Catania. In esso la questione dell'interpretazione della formula "scelta o designazione" ha portato ad una soluzione per cui lo statuto prevede la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione da parte del solo Rettore<sup>(88)</sup>. Basandosi tale scelta su una visione dell'organo collegiale in questione come "squadra di governo", l'ateneo si è difeso dinanzi al T.A.R. eccependo tra l'altro che il rilievo svolto dal MIUR circa la norma di cui all'art. 8 dello Statuto, si configurerebbe come un rilievo di merito, come tale non rientrante nella cognizione del giudice amministrativo.

Proprio l'impugnazione di questa norma da parte del MIUR, contemporaneamente a quelle diametralmente opposte degli statuti che prevedono la componente elettiva, sembra palesare la cattiva tecnica legislativa utilizzata nella redazione della legge n. 240, nonché l'intenzione del Ministero di voler sanzionare gli atenei ogni qual volta di discostino da un dettato normativo che si pretende possa condizionare anche nei minimi dettagli le loro fonti di autonomia, il cui margine finisce per ridursi al nulla dal momento che vengono impugunate contemporaneamente due letture opposte ed entrambe plausibili dello stesso testo di legge<sup>(89)</sup>.

---

<sup>(88)</sup> Cfr. l'art. 8, co. 2 dello Statuto dell'Università di Catania, emanato con d.r. 28 novembre 2011: « *Il Consiglio di amministrazione e' costituito con decreto del rettore ed e' composto da: a) il rettore; // b) tre membri esterni, non appartenenti ai ruoli dell'Ateneo a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, individuati dal rettore, a seguito di apposito avviso pubblico, fra soggetti che abbiano comprovata competenza in campo gestionale ovvero in possesso di una comprovata esperienza professionale di alto livello, con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale. La scelta dei tre membri esterni effettuata dal rettore e' sottoposta al voto vincolante di gradimento del Senato accademico, a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto; // c) cinque docenti dell'Ateneo a tempo indeterminato, individuati dal rettore fra soggetti che abbiano comprovata competenza in campo gestionale ovvero in possesso di una comprovata esperienza professionale di elevato livello, nell'ambito di una rosa di candidati proposti, nel numero massimo di uno, da parte di ciascun Consiglio di dipartimento fra i suoi componenti, mediante votazione a scrutinio segreto e con voto limitato ad uno. Tale proposta dovrà pervenire al rettore entro il termine fissato ai sensi dell'art. 38 del presente Statuto; // d) due rappresentanti degli studenti, eletti secondo quanto stabilito dal regolamento elettorale di Ateneo.* ».

<sup>(89)</sup> Nel caso dello Statuto dell'Università di Catania il Tar Sicilia – sez. Catania, con ordinanza 22 febbraio 2012, n. 219 ha respinto la domanda - presentata dal MIUR - di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato (e cioè la nota con cui l'Università aveva comunicato allo stesso Ministero la decisione assunta dal Consiglio di Amministrazione e dal Senato Accademico dell'Ateneo di procedere all'adozione del d.r. di emanazione del nuovo testo statutario ed alla contestuale pubblicazione di esso nella G.U. della Repubblica Italiana), ritenendo *prima facie* l'insussistenza di significativi profili di fondatezza del ricorso con specifico riferimento all'eccepita scadenza del predetto termine perentorio di 120 gg. entro il quale il MIUR avrebbe dovuto espletare il potere di controllo. Tali conclusioni sono state poi confermate con

La giurisprudenza con tali pronunce ha perciò voluto chiarire il portato delle norme introdotte relativamente a questo profilo dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 ed il relativo spazio di autonomia che per le università può e deve residuare se non si vuol continuare a mettere in discussione la legittimità costituzionale della riforma.

Nonostante le varie pronunce il tal senso, il MIUR aveva in un primo momento comunque intentato appello al Consiglio di Stato contro le sentenze in questione.

Il 19 luglio 2013, tuttavia, il Ministro in carica Maria Chiara Carrozza ha invece annunciato, in modo piuttosto singolare e cioè dal suo *account* Twitter, che il MIUR avrebbe comunicato all'Avvocatura dello Stato l'intenzione di rinunciare ai contenziosi con le università italiane sugli Statuti approvati in attuazione alla legge n. 240.

Nonostante i ricorsi in appello risultino ritirati, sulla base delle sentenze di primo grado, tuttavia, già alcuni atenei si erano mossi a modificare i propri statuti, che in un primo momento forzatamente avevano disciplinato tale profilo in conformità alla legge per timori di impugnative ministeriali.

Tra questi può segnalarsi la vicenda dell'Università Roma Tre, nella quale infatti, originariamente, era stato introdotto nello statuto il metodo elettivo dei membri interni del Consiglio di Amministrazione, per essere successivamente modificato in metodo nominale a seguito del parere contrario del Ministero dell'Università e della Ricerca, proprio per evitare un ricorso al TAR.

Sulla scorte delle pronunce dei TT.AA.RR., nella seduta del Senato Accademico del 9 luglio 2013, è stata invece approvata una modifica dello statuto di Roma Tre, ripristinando il meccanismo dell'elettività del Consiglio d'Amministrazione, mediante la modifica dei commi 5 e 6 dell'art. 15 dello statuto

---

sentenza in forma semplificata ex art. 60 c.p.a. 18 settembre 2012, n. 2181, in *Foro amm. TAR*, 9/2012, p. 2947, ove si legge che: «*nella fattispecie i dati salienti sono che il nuovo statuto dell'Università di Catania è stato regolarmente approvato dagli organi di Ateneo ed è stato inviato a mezzo fax, per il controllo di cui sopra (di legittimità e di merito), al Ministero dell'Istruzione, "Direzione Generale della Direzione Generale per l'Internazionalizzazione della ricerca"; e poiché nessun decreto ministeriale (contenente rilievi di legittimità e/o di merito) è mai pervenuto all'Università, che ha ricevuto solamente la nota del Direttore generale 24.11.2011 prot. n. 5039 (trasmessa lo stesso giorno), se ne deduce la intervenuta "consumazione" del potere ministeriale di controllo e quindi la piena efficacia dello statuto*».



di Ateneo, e la deliberazione del consiglio di amministrazione nell'adunanza del 12 luglio u.s., con cui è stato espresso parere favorevole in merito a tale modifica, ai sensi dell'art. 45 dello statuto medesimo<sup>(90)</sup>.

### **3. La trasformazione delle strutture per la didattica e la ricerca.**

Oltre alla modifica dei profili di *governance* interna, altra parte preponderante della riforma è stata rappresentata dalla profonda revisione dell'organizzazione della didattica e della ricerca, da attuare mediante la contestuale attribuzione di tali funzioni in capo ai Dipartimenti, ed il conseguente superamento della tradizionale distinzione tra strutture scientifiche (i vecchi Dipartimenti) e strutture didattiche (le vecchie Facoltà).

Del resto, con riferimento al tema dell'articolazione interna, si è già anticipato come il legislatore, nell'introdurre delle novità piuttosto significative anche in merito all'organizzazione delle strutture degli atenei, abbia puntato proprio a snellire i processi decisionali e a garantire la maggiore integrazione tra didattica e ricerca.

In particolare, nel dettato dell'art. 2, co. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 è stata anzitutto configurata l'attribuzione al Dipartimento sia delle funzioni inerenti la ricerca che di quelle didattiche e formative, in precedenza svolte prevalentemente dalle Facoltà; è stata poi prospettata una riorganizzazione dei nuovi Dipartimenti sulla base delle dimensioni degli atenei, con l'indicazione di una soglia minima di docenti e ricercatori che ad essi avrebbero dovuto afferire, individuata nel numero di

---

<sup>(90)</sup> Ad oggi, pertanto, l'art. 15, ai co. 5 e 6 dispone che: «5. Per l'individuazione dei componenti di cui alla lettera b) del comma 2 [i cinque componenti scelti tra candidature individuate tra il personale di ruolo dell'Università avente i requisiti previsti dalla legge, dei quali uno appartenente al personale tab], il Rettore richiede la presentazione di candidature, attraverso la pubblicazione sul sito internet dell'Università di un avviso, nel quale sono indicati i requisiti previsti dalla legge. Il Senato Accademico, senza la partecipazione del Rettore, verifica il possesso dei requisiti necessari da parte dei soggetti che abbiano presentato la propria candidatura e definisce l'elenco delle candidature ammissibili; l'elenco deve essere formato da almeno otto candidati appartenenti al personale docente e da almeno due candidati appartenenti al personale tab. Se il numero dei candidati è inferiore a tali numeri per il personale docente e/o per il personale tab, l'avviso viene ripetuto una sola volta.// 6. Le candidature dichiarate ammissibili per la designazione dei componenti di cui alla lettera b) del comma 2 sono sottoposte secondo le modalità definite dal Regolamento Generale di Ateneo: - al personale docente, ivi compresi i ricercatori a tempo determinato, per la designazione mediante elezione dei quattro componenti docenti; - al personale tab, ivi compreso il personale a tempo determinato, per la designazione mediante elezione del componente appartenente al medesimo personale».

35 oppure 45 nelle università con organico superiore alle 1000 unità, in base a settori scientifico disciplinari omogenei; è stata inoltre prevista la possibilità di istituire tra più Dipartimenti, raggruppati in base a criteri di affinità disciplinare, strutture di raccordo comunque denominate (Facoltà o Scuole) con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni, anch'esse in un numero proporzionale alle dimensioni dei singoli atenei, in ogni caso non superiore a dodici.

Solo per le università di piccole dimensioni (con organico cioè di professori e ricercatori inferiore alle 500 unità) è stata invece prevista la possibilità di un'articolazione organizzativa interna delle strutture semplificata rispetto a quella sopra descritta<sup>(91)</sup>.

Queste dunque le principali innovazioni che il legislatore della riforma ha inteso apportare in tema di articolazione delle strutture di ateneo, sul quale invero alcune Università – come accaduto anche in materia di *governance* - si erano già da tempo adoperate per anticipare le linee guida della legge, fosse non altro perché – come già ampiamente sottolineato – i sei mesi di tempo concessi dalla normativa per adeguarsi al nuovo quadro prospettato avrebbero potuto non rivelarsi sufficienti, specialmente per quegli atenei di grandi dimensioni, in cui piuttosto di frequente si registrava un'eccessiva frammentarietà delle strutture.

Il problema di fondo, legato a tale aspetto della vita degli atenei, resta comunque quello del rapporto tra didattica e ricerca<sup>(92)</sup>, esemplificato proprio dai

---

<sup>(91)</sup> Per un commento approfondito sulle previsioni dell'art. 2, co. 2 in materia di articolazione interna degli atenei, si rinvia a E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2011, p. 366 ss.; e M. CONSULICH, *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n.240 del 2010*, Milano, 2011, p. 65 ss.

<sup>(92)</sup> Non a caso, lo stesso U. POTOTSCHNIG, *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, cit., p. 515 ss, al termine di una ricca rassegna di giurisprudenza costituzionale sull'argomento, sottolinea la centralità del problema, affermando che: «Se ci si chiede che cos'è propriamente che, secondo la Corte, rende l'insegnamento universitario intrinsecamente diverso da ogni altro impiego statale o pubblico, la risposta viene agevolmente: la diversità sta nel fatto che chi insegna all'università non insegna soltanto, ma è tenuto, proprio in virtù del suo status di insegnante, ad attendere altresì alla ricerca scientifica. In altre parole: l'attività di insegnamento qualifica senza dubbio anche il docente universitario, che è tale proprio perché insegna; ma il compito tipico di questa particolare figura di docente è contemporaneamente e inscindibilmente quello di dedicarsi alla ricerca. Insegnare all'università è dunque espressione abbreviata e falsamente riduttiva., perché evidenzia soltanto uno dei momenti costitutivi del rapporto». Sempre nell'ottica della valorizzazione della ricerca accanto alla didattica si è espresso quasi dieci anni più tardi lo stesso A.

rapporti precedentemente intercorrenti tra Dipartimenti e Facoltà. Per il passato, come è noto, erano le Facoltà a decidere e coordinare i numerosi Corsi di studio, assegnandovi le necessarie risorse umane e logistiche, e sempre ad esse competevano anche i trasferimenti di fondi ai vari Dipartimenti.

La razionalizzazione passa invece, nel disegno riformatore, attraverso una decisa semplificazione, con l'individuazione *ex lege* di un'unica sede deputata alle funzioni didattiche e di ricerca: il Dipartimento, destinato a cumulare, in sostanza, tutte le funzioni.

L'eliminazione della pluralità di strutture rappresentava in realtà, a differenza di altri, un aspetto diffusamente condiviso del disegno riformatore: sostanzialmente immutata rispetto all'originaria formulazione del disegno di legge (salvo questioni di dettaglio), questa unificazione in capo ad un'unica sede dei compiti di ricerca e didattica era d'altra parte presente anche nel precedente disegno di legge presentato dal principale partito dell'opposizione, nonché diffusamente prospettata già da tempo nel dibattito scientifico<sup>(93)</sup>.

Tra Dipartimento e Facoltà, quest'ultima di più antica tradizione e più radicato prestigio, strutturata sin da epoche risalenti intorno ad un corso di studi ed un percorso professionale, è il Dipartimento il solo a restare in vita, sia pure profondamente diverso sia per funzioni (per effetto della "concentrazione" in capo a questo di quelle complessive di insegnamento e ricerca) che per caratteri e dimensioni<sup>(94)</sup>.

---

D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, cit., p. 2976 ss., ribadendo che la formazione universitaria con tutte le sue prerogative «non è possibile se l'insegnamento non è permanentemente alimentato dalla ricerca (o, più esattamente, se non è il prodotto della ricerca)». In giurisprudenza si segnala inoltre su questo punto: Corte Cost. 1 febbraio 1983, n. 14, in *Quad. reg.*, 1983, p. 231, in cui si legge che: «l'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni. Ne deriva che non basta, perché una scuola attinga livello universitario, che ivi siano impartiti, sia pure da professori universitari, insegnamenti a fini professionali, ma occorre che vi venga svolta anche la ricerca scientifica. Sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle Università: l'attività didattica e quella scientifica, là dove venga esercitata soltanto questa, si può avere un'istituzione di alta cultura - ed è il caso del Consiglio nazionale delle ricerche-, e là dove venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha Università».

<sup>(93)</sup> Si v. in particolare M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006, p. 110, dove si segnalava già come fosse «giunto il momento di superare la stantia dualità facoltà /dipartimento».

<sup>(94)</sup> Come efficacemente sottolineato da A. DI GIOVANNI, *L'organizzazione interna delle università: tra Dipartimenti e strutture di raccordo*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del*

La legge, comunque, fissa al riguardo solo pochi elementi fissi: sostanzialmente, il numero dei docenti, la presenza della commissione paritetica docenti-studenti, il divieto di attribuzione di compensi, rimanendo evidentemente invariate le precedenti regole interne di organizzazione, ivi comprese le regole per l'afferenza, riferite alla omogeneità dei settori scientifico disciplinari.

Vengono quindi lasciati alcuni elementi mobili, rimessi all'autonomia statutaria degli atenei. Questi non si identificano soltanto con la denominazione della struttura, il numero e la scelta dei docenti che devono far parte dell'organo deliberante, ma – come si dirà a breve – si spingono addirittura fino la scelta sulla esistenza o meno della struttura di raccordo<sup>(95)</sup>.

Si è quindi inevitabilmente sviluppato, sia in dottrina che in giurisprudenza, un interessante dibattito sulle possibili e concrete modalità di attuazione dei criteri e delle linee di indirizzo racchiuse nel testo di legge, e le soluzioni emerse si sono rivelate piuttosto eterogenee, ma comunque ricche di spunti.

Del resto, quello dei Dipartimenti e della loro aggregazione si è presentato come un nodo molto complesso, profilandosi sia come un problema di funzioni (didattica e ricerca), che come un problema di tipo organizzativo e logistico (sotto il profilo sia del personale che delle sedi, specie quelle decentrate). In particolare sotto quest'ultimo profilo, l'attivazione dei nuovi Dipartimenti ha presentato gradi differenti di complessità, tant'è vero che essi sono divenuti pienamente funzionanti quasi ovunque da poco tempo, e che comunque ancora si registrano casi in cui non è stata del tutto superata la sovrapposizione con le vecchie Facoltà.

Ai fini di una corretta ed effettiva attuazione e applicazione della legge n. 240, la difficoltà si è manifestata soprattutto nell'individuazione delle esatte procedure attraverso le quali arrivare alla razionalizzazione dei vecchi Dipartimenti e alla riorganizzazione di essi in chiave di riforma.

---

*sistema universitario, cit.*, p. 121 ss., si può dire che si è passati da una situazione “facoltà-centrica” ad una “dipartimento-centrica” con un rinnovato significato da assegnare ai termini Facoltà e Dipartimento rispetto a quello ad oggi convenzionalmente diffuso.

<sup>(95)</sup> Così C. E. GALLO, *L'articolazione interna delle università*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme, cit.*, p. 43 ss.

In primo luogo, nulla è stato previsto dalla legge relativamente a chi ne dovesse approvare l'istituzione: evidentemente, deve ritenersi confermata la scelta del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, che prevede l'intervento sia del Senato che del Consiglio di Amministrazione<sup>(96)</sup> (in questo senso si sono orientati, tra gli altri, il Politecnico di Milano e l'Istituto Universitario di Venezia nei loro statuti).

Ulteriore punto oggetto di discussione ha riguardato poi i criteri in base ai quali procedere all'aggregazione dei nuovi Dipartimenti che, chiaramente - essendo prevista dalla nuova normativa una soglia minima di docenti e ricercatori in essi incardinati - , ne ha determinato una sensibile riduzione in termini numerici.

Tra le varie opzioni prospettate nel corso dei lavori preparatori dei nuovi Statuti, si è pensato così di comporre i Dipartimenti: o di docenti della medesima area scientifico – disciplinare e aree culturalmente affini; o di docenti di aree scientifico disciplinari complementari, e quindi funzionali senz'altro alla realizzazione di programmi didattici; oppure anche di docenti appartenenti ad aree scientifiche diversificate, in relazione a particolari esigenze. Un'omogeneità che, come noto, è stata tradotta in modo fortemente variegato, con approcci mono od interdisciplinari sostanzialmente rimessi alle singole realtà ed ai singoli gruppi di ricerca.

Sono emerse, pertanto, diverse opzioni interpretative: un'interpretazione rigida del concetto di “omogeneità”, tale da far risultare possibile immaginare unicamente Dipartimenti composti da docenti afferenti a macro-aree scientifico-disciplinari rigidamente omogenee: Ius (diritto), Secs-P (economia), Ing (ingegneria), e così via; un'altra interpretazione più flessibile, in cui l'”omogeneità” sostanzialmente rifletta quella *«organizzazione di settori di ricerca omogenei per fini o per metodo»* prevista dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

Nell'attuazione della legge due principali argomenti hanno fatto propendere per la seconda opzione, senz'altro più rispettosa dell'autonomia scientifica dei gruppi di

---

<sup>(96)</sup> Cfr. art. 83, co. 5 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382: *«La commissione di ateneo anche su eventuali proposte di docenti interessati può proporre l'istituzione di dipartimenti atipici e di intesa con la commissione di altro ateneo della stessa località di dipartimenti interuniversità. La commissione di ateneo presenta al consiglio di amministrazione le proposte di delibera necessarie all'avvio della sperimentazione, che, previo parere conforme del senato accademico, sono rese esecutive con decreto del rettore. Le delibere relative all'istituzione di dipartimenti atipici, adeguatamente motivate, saranno sottoposte al parere del Consiglio universitario nazionale».*

ricerca: il riferimento all'omogeneità già presente nel citato d.P.R. n. 382; l'ineliminabile interdisciplinarietà dei dipartimenti in conseguenza della loro dimensione minima (ci saranno senz'altro aree scientifico-disciplinari non in grado di costituirsi in dipartimenti "rigidamente omogenei" per un'insufficiente numerosità di docenti afferenti).

I Dipartimenti così costituiti devono quindi svolgere, oltre a tutte le funzioni inerenti la ricerca anche quelle relative alla didattica<sup>(97)</sup>, *in primis* la definizione del ruolo dei Corsi di studio, non disciplinati adeguatamente nel testo della legge.

Sempre ai Dipartimenti poi devono afferire i docenti e ricercatori, ivi incardinati, oltre che il personale tecnico – amministrativo, anch'esso sia per la ricerca che per parte dell'organizzazione della didattica.

Volendo ad esempio menzionare il caso dell'Università di Bologna, il processo di riforma ha portato all'attivazione di 33 Dipartimenti a fronte degli oltre 70 esistenti precedentemente, facendo sì che ad oggi i Corsi di Studio, precedentemente gestiti dalle 23 Facoltà, siano attivati su proposta dei Dipartimenti medesimi e gestiti con il coordinamento delle Scuole, di cui pure si dirà a breve.

Più precisamente, la procedura si è svolta nei seguenti termini: acquisito il parere del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, il Rettore ha costituito, con decreto del 28 ottobre 2011, i 33 nuovi Dipartimenti dell'Ateneo. Si è quindi aperta una fase transitoria (conclusasi da non molto tempo), che ha previsto le elezioni delle rappresentanze del Personale Tecnico Amministrativo e le designazioni degli studenti nei consigli dei Dipartimenti neo costituiti.

Tali consigli, nella composizione prevista dallo Statuto (parte V – disposizioni transitorie), hanno dapprima eletto i nuovi Direttori, tra i quali sono stati poi eletti 10 componenti del nuovo Senato Accademico.

---

<sup>(97)</sup> Più precisamente, il Dipartimento viene oggi chiamato a svolgere in materia di didattica le seguenti funzioni: dalla proposta all'eventuale struttura di coordinamento dell'ordinamento e del piano didattico dei Corsi di studio di sua prevalente responsabilità alla proposta per offerta formativa e collaborazione con altri Dipartimenti che debbano concorrere ai contenuti; dalla gestione delle attività didattiche strettamente correlate alla ricerca alla richiesta di concorso o trasferimento per i docenti di ruolo, alla delibera delle chiamate dei professori e ricercatori; alla organizzazione delle attività didattiche di diretta pertinenza e realizzazione dei Corsi di studio.

Come stabilito dall'art. 42, co. 2 del nuovo Statuto di Ateneo, si è gestita la complessa fase transitoria stabilendo che nel passaggio fra la costituzione e l'attivazione dei nuovi Dipartimenti, gli organi delle Facoltà e dei vecchi Dipartimenti proseguissero nell'esercizio delle loro funzioni, consultando i Direttori eletti nei nuovi Dipartimenti. Allo stesso modo, su tutti gli atti che potessero avere effetti successivi all'esercizio dell'anno 2012 o pluriennali, gli organi relativi hanno deciso d'intesa con i Direttori eletti nei nuovi Dipartimenti e interessati.

Proprio con riferimento agli organi, il legislatore ha disciplinato l'organizzazione interna dei nuovi Dipartimenti solo indirettamente, mediante il riferimento contenuto all'art. 2, co. 2, lett. f) all'esistenza della figura del Direttore del Dipartimento e dei Consigli di Dipartimento, oltre ad una Commissione paritetica docenti-studenti, competente, in particolare, *«a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori»*. Anche sotto questo profilo, pertanto, considerate le scarse indicazioni della legge ed in assenza di specifica abrogazione, paiono potersi applicare le disposizioni contenute in merito nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, in quanto compatibili<sup>(98)</sup>.

Si è avuto quindi modo di constatare come, sotto il profilo organizzativo, l'attivazione dei nuovi Dipartimenti abbia presentato gradi differenti di complessità.

---

<sup>(98)</sup> Cfr. art. 84, co. 4 ss.: *«Il direttore del dipartimento è eletto tra i professori ordinari e straordinari, dai professori di ruolo e dai ricercatori, nonché in prima applicazione dagli aventi titolo ai giudizi di idoneità ad associato o a ricercatore appartenenti al dipartimento medesimo, a maggioranza assoluta dei votanti nella prima votazione e a maggioranza relativa nelle successive, ed è nominato con decreto del rettore.// Il direttore resta in carica tre anni accademici e non può essere rieletto consecutivamente più di una volta.// Il direttore ha la rappresentanza del dipartimento, presiede il consiglio e la giunta e cura l'esecuzione dei rispettivi deliberati; con la collaborazione della giunta promuove le attività del dipartimento, vigila all'osservanza nell'ambito del dipartimento delle leggi, dello statuto e dei regolamenti; tiene i rapporti con gli organi accademici, esercita tutte le altre attribuzioni che gli sono devolute dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti.// Del consiglio di dipartimento fanno parte i professori ufficiali, gli assistenti del ruolo ad esaurimento ed i ricercatori.// Ne fanno parte inoltre una rappresentanza del personale non docente e degli studenti iscritti al dottorato di ricerca, con modalità da definire.// Il consiglio di dipartimento può inoltre decidere la partecipazione al consiglio stesso, limitatamente alla organizzazione dell'attività didattica, di una rappresentanza elettiva degli studenti, con modalità da definire. La giunta è composta da almeno tre professori ordinari, tre professori associati e due ricercatori, oltre che dal direttore e da un segretario amministrativo con voto consultivo. Qualora tali rappresentanze vengano elevate, dovranno essere mantenute le stesse proporzioni. L'elezione dei componenti della giunta avviene con voto limitato nell'ambito delle singole componenti»*.

In ogni caso, sotto questo profilo pare che la riforma abbia portato davvero, non solo a Bologna ma ovunque, al prefissato calo del numero delle strutture organizzative interne: basti pensare al dato per cui i nuovi Dipartimenti sarebbero diventati in tutto 724 rispetto ai 2072 (più 513 Facoltà) *ante* riforma.

Come si è visto, inoltre, ove necessario per il coordinamento, il testo della legge ha previsto anche la possibilità di istituire fra più Dipartimenti raggruppati in base a criteri di affinità disciplinare delle strutture di raccordo, da molti definite come “di II livello” e denominate per lo più con il termine "Scuole", che non possono però superare il numero massimo di dodici per ogni ateneo.

Con riferimento ad esse, ci si è posti in fase di attuazione della legge due principali ordini di problemi: il primo, relativo alla obbligatorietà della loro costituzione per esigenze di organicità di sistema, piuttosto che di una mera eventualità della loro presenza, nel senso di prevedere come possibile anche l'esistenza di Dipartimenti non incardinati in alcuna Scuola; il secondo, connesso alle specifiche funzioni che a queste si sarebbero dovute attribuite.

Quanto al primo punto, va segnalato come in merito le posizioni degli atenei si siano differenziate nei rispettivi statuti: a quelli nei quali - proprio per evitare duplicazioni laddove non esistano reali esigenze di coordinamento - si è ritenuto che la presenza delle Scuole non sempre sia necessaria (è questo il caso dei cosiddetti "Dipartimenti verticali", a cui afferirebbero cioè Corsi di studio compatti proprio perché composti interamente da insegnamenti appartenenti alla stessa area scientifico disciplinare)<sup>(99)</sup>, si sono contrapposti quelli che hanno temuto invece che

---

<sup>(99)</sup> Tra gli atenei che hanno optato per questo tipo di soluzione, si segnala l'Università di Napoli in cui, pur avendo l'art. 30 del nuovo Statuto emanato con d.r. 15 maggio 2012, n. 1660 previsto la presenza di Scuole, come «*strutture di coordinamento costituite da più Dipartimenti che vi aderiscono sulla base di criteri di affinità culturale, didattica, scientifica e disciplinare*», esiste, tuttavia, anche la possibilità che un Dipartimento non sia inserito in alcuna Scuola, come ad esempio quello di Giurisprudenza, così come sono state istituite ad oggi soltanto 4 Scuole, laddove realmente funzionali alle predette esigenze di coordinamento dal punto di vista didattico: quella di Medicina e Chirurgia, la Scuola Politecnica e delle scienze di base e la Scuola delle Scienze umani e sociali e la Scuola di Agraria e Medicina Veterinaria, in attuazione dell'art. 2 del Regolamento di Ateneo per l'organizzazione ed il funzionamento delle scuole: «*In fase di prima applicazione, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto di Ateneo possono essere istituite le seguenti Scuole: a) Scuola delle Scienze Umane e Sociali; b) Scuola delle Scienze e delle Tecnologie per la Vita; c) Scuola di Medicina e Chirurgia; d) Scuola Politecnica e delle Scienze di Base.*» [...] 3. *Ai sensi dell'art. 29 comma 8 dello Statuto una nuova Scuola può essere costituita se il numero complessivo dei professori e dei ricercatori dei Dipartimenti costituenti è pari ad almeno 300 unità.*



la previsione di Corsi di studio che rispondessero solo ad un Dipartimento, a fronte di altri incardinati anche in strutture di coordinamento forte come le Scuole, potesse costituire un fattore di scarsa armonizzazione e di instabilità dell'intero sistema<sup>(100)</sup>.

Con riferimento al secondo punto di domanda, ovvero quello inerente al ruolo da conferire alle strutture di raccordo nelle dinamiche decisionali, le soluzioni finora ipotizzate dagli operatori del mondo accademico ed attuate nelle diverse università sono state le più disparate. In alcuni atenei, infatti, si è ritenuto che queste strutture di II livello, per evitare una reviviscenza di fatto delle vecchie Facoltà, debbano effettivamente limitarsi ad un monitoraggio dell'operato delle strutture di I livello, andando così a gestire unicamente attività di supporto generale. In altri casi, invece, si è pensato di attribuire alle Scuole il coordinamento delle proposte formative di iniziativa dei Dipartimenti o di gruppi di docenti e la gestione di tutte le attività organizzative ed amministrative più rilevanti per il supporto alla didattica; senza contare l'ulteriore possibilità di fare delle Scuole delle strutture intermedie di coordinamento del governo di ateneo, titolari di funzioni co-gestite con i Dipartimenti afferenti, secondo una lettura conservatrice, tale quasi da nullificare il tentativo riformatore del legislatore<sup>(101)</sup>, chiaramente orientato all'eliminazione della duplicazione di strutture.

Si tratta peraltro di un'interpretazione, quest'ultima, che la stessa giurisprudenza amministrativa di fatto sembra aver in qualche maniera fatto propria, nell'affermare di recente - con riferimento al Politecnico di Milano - la spettanza alle Scuole, strutture di raccordo, anche della funzione di approvazione del regolamento didattico e di approvazione delle proposte di conferimento delle lauree *honoris*

---

<sup>(100)</sup> Volendo citare il caso dell'Università di Bologna, in essa sono state individuate 11 Scuole e contemporaneamente sono stati approvati i criteri di afferenza ad esse dei nuovi Dipartimenti. Dopo essere state costituite formalmente, il 16 ottobre 2012 le 11 Scuole sono state attivate con d.r. n. 1257, al fine di coordinare le attività di formazione dei Corsi di Studio e dei Dipartimenti che vi concorrono; fungere da raccordo tra i Dipartimenti afferenti per la razionalizzazione e la gestione dell'offerta formativa di riferimento; svolgere le attività di supporto, necessarie a garantire il perseguimento di obiettivi di tutela della qualità della didattica (compresa la Scuola di Giurisprudenza, cui afferisce pienamente il solo Dipartimento di Scienze Giuridiche, di riferimento per tutti i Corsi di Studio della Scuola medesima, essendo soltanto per alcuni di essi associato anche il Dipartimento di Scienze Economiche). Contemporaneamente si sono disattivate le Facoltà, anche se le variazioni derivanti dal processo di riorganizzazione non hanno comportato cambiamenti per gli studenti, soprattutto in termini di servizi erogati.

<sup>(101)</sup> Come efficacemente evidenziato da V. TAMBURRINI, *Profili problematici della nuova autonomia statutaria delle Università*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

*causa*, in quanto ritenute attinenti al coordinamento della didattica e non alla gestione della stessa, che resta conservata in capo ai Dipartimenti, con le connesse responsabilità, non andando esse ad incidere sul momento di effettiva espletazione dell'insegnamento, ma sulla fase di predisposizione di un certo corso, fase in cui si manifestano le esigenze di coordinamento della didattica rimesse proprio alle Scuole<sup>(102)</sup>).

Dal vaglio di tutte le possibili interpretazioni date alla norma di legge che ha imposto tali modifiche all'articolazione interna degli atenei, va riconosciuta l'opportunità di aver comunque fatto convergere il dibattito su alcune linee comuni,

---

<sup>(102)</sup> Cfr. Tar Lombardia 26 aprile 2013, n. 1076, ove il Collegio si è pronunciato sul ricorso presentato dal MIUR nei confronti dello Statuto del Politecnico di Milano, di cui veniva lamentata l'illegittimità di alcuni articoli, tra i quali gli artt. 24, 25, 26, e 28, nell'attribuire alle Scuole e non ai Dipartimenti la responsabilità dei corsi di studio, in contrasto con l'art. 2, co.2 lett. a) e c), della legge 30 dicembre 2010, n. 240. In primo luogo, i giudici hanno sostenuto che il motivo, come complessivamente formulato, fosse privo di specificità, presentando così evidenti profili di inammissibilità, secondo la previsione dell'art. 40, comma 2, c.p.a. Tuttavia «*la doglianza assume concretezza e può essere valutata solo nella parte in cui contesta l'attribuzione alle Scuole e non ai Dipartimenti del compito di approvare sia i regolamenti didattici predisposti dai Corsi di studio (art. 27, primo comma lett. a), dello statuto), sia la proposte di conferimento delle lauree magistrali honoris causa (art. 27, primo comma lett. l), dello statuto). L'art. 2, comma 2, della legge 2010 n. 240 stabilisce "vincoli e criteri direttivi" che le Università devono rispettare in sede di modificazione dei propri statuti [...] La norma detta espressamente solo dei criteri direttivi, tra i quali vi è anche l'attribuzione ai Dipartimenti delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie. Trattandosi di criteri direttivi, è evidente che spetta a ciascuna università, in esercizio dell'autonomia organizzativa di cui dispone, di calibrare l'effettiva incidenza del principio sul concreto assetto organizzativo predisposto. Inoltre, la norma prevede la possibilità di creare "strutture di raccordo", comunque denominate, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta di attivazione o di soppressione di corsi di studio. La funzione di coordinamento e di razionalizzazione delle attività didattiche comporta necessariamente un'incidenza delle strutture di raccordo sulla gestione delle attività didattiche, demandata, come criterio direttivo, ai Dipartimenti. Ne deriva che lo statuto, nella parte in cui rimette alle Scuole, che costituiscono un tipo di struttura di raccordo, il coordinamento e l'approvazione dei regolamenti didattici predisposti dai Corsi di studio, non contrasta con l'art. 2, comma 2 lett. a) e c) della legge 2010 n. 204. L'approvazione da parte delle Scuole dei regolamenti didattici non sottrae ai Dipartimenti la responsabilità dei corsi di studio, ma concretizza in capo alle prime la funzione di coordinamento delle attività didattiche. La necessità di porre in relazione le diverse attività didattiche non si esprime solo nella fase dell'insegnamento, ma già in sede di predisposizione dell'offerta didattica; a tale risultato tende proprio l'approvazione del regolamento didattico, che è uno dei mezzi impiegati dalle strutture di raccordo per garantire che le differenti offerte formative siano tra loro coordinate. L'approvazione del regolamento didattico è nozione diversa dalla gestione della didattica, che resta conservata in capo ai Dipartimenti, con le connesse responsabilità, perché non incide sul momento di effettiva espletazione dell'insegnamento, ma sulla fase di predisposizione di un certo corso, fase in cui si manifesta le esigenze di coordinamento della didattica rimesse alle Scuole. Neppure l'approvazione da parte delle Scuole delle proposte di conferimento delle lauree honoris causa intacca l'attribuzione ai Dipartimenti della responsabilità dei Corsi di studio. Si tratta di un'attività che, da un lato, non incide sulla gestione effettiva degli insegnamenti, dall'altro, è il frutto di valutazioni che trascendono i contenuti del singolo corso di studi, sicché è del tutto coerente che sia stata assegnata a delle strutture di raccordo come le Scuole».*

giungendo all'idea che, pur nella consapevolezza che la demarcazione del confine tra attività didattica e di coordinamento della didattica può risultare non così semplice, la Scuola, una volta costituita, debba annoverare senz'altro alcune funzioni generali: dalla definizione in linea di massima degli obiettivi in materia di didattica sulla base delle proposte dei Dipartimenti afferenti all'esame, all'approvazione degli ordinamenti didattici dei Corsi di studio in base alle proposte dei Dipartimenti; dal coordinamento delle attività dei Dipartimenti afferenti, con una valutazione periodica dei docenti e delle attività didattiche dei Corsi di studio, alla definizione delle modalità di coordinamento logistico delle attività didattiche in collaborazione coi Dipartimenti stessi.

Per quanto riguarda invece la sorte dei docenti - per il passato, fino all'entrata in vigore della legge n. 240, incardinati nelle Facoltà - , si è posto il problema di capire in quali strutture essi avrebbero dovuto essere inquadrati, a partire dal momento in cui le prime non sarebbero più esistite ed i relativi Corsi di Studio fossero stati attribuiti ai nuovi Dipartimenti.

Ovviamente, si sono preferite soluzioni che non creassero conflitti e che riconoscessero la possibilità per il docente di afferire ad una struttura piuttosto che ad un'altra in seguito ad una sua libera scelta, compatibile tuttavia con l'attività didattica fino a quel momento svolta e la titolarità dei relativi insegnamenti, oltre che con le esigenze delle università, le quali senz'altro sarebbero state calpestate qualora ad esempio tutti i docenti avessero deciso di afferire ad un unico Dipartimento<sup>(103)</sup>.

Del resto, la contestualità di funzioni inerenti la didattica e la ricerca in capo ai Dipartimenti, disposta dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 senza fare menzione alcuna delle Facoltà, potrebbe aver determinato – come da più parti sottolineato - non già la soppressione di queste, quanto piuttosto una loro aggregazione (interamente o pro parte) nei Dipartimenti.

Se così fosse, il fenomeno verificatosi potrebbe non essere qualificabile in termini di liquidazione-costituzione (“nuovi Dipartimenti”), bensì come analogo a

---

<sup>(103)</sup> In tal senso si v. C. E. GALLO, *L'articolazione interna delle università*, cit., p. 56.

quello che si registra nei casi di fusione, scissione e trasformazione, istituti tipici del diritto societario, che negli ultimi anni si sono diffusi anche nel diritto amministrativo.

Nello sposare questo approccio di tipo interdisciplinare, si deve tuttavia tener presente come in tutti i casi di trasformazione, ai fini della stessa, le relative discipline precisino che non si possa fare a meno di una delibera in tal senso da parte del medesimo soggetto che si trasforma<sup>(104)</sup>: anche in questo caso sarebbe stato allora necessario che non soltanto i Dipartimenti, ma anche le vecchie Facoltà avessero provveduto in tal senso, ferma restando l'opportunità di prevedere procedure adeguate per superare eventuali pareri in senso contrario, onde evitare la paralisi dei processi di riforma previsti dalla legge.

Inoltre, una simile procedura avrebbe consentito di sciogliere definitivamente anche il nodo particolarmente delicato costituito proprio dall'incardinamento dei docenti a seguito di tali trasformazioni, evitando l'estrapolazione autoritativa dei professori dalla Facoltà di precedente appartenenza, seguita dalla successiva assegnazione ad un Dipartimento, e tenendo conto del loro stato giuridico, in particolare sotto il profilo dell'inaffidabilità di essi, coincidente con posizioni di vero e proprio diritto soggettivo, indisponibili anche da parte di un'amministrazione autonoma come l'Università.

Resta poi da chiarire un ulteriore aspetto problematico connesso all'attuazione della riforma dettata dalla legge n. 240, che pure è stato oggetto di ampie discussioni: quello dell'attuazione di questi nuovi assetti dell'articolazione interna delle strutture di ateneo nell'ottica *multicampus*, cioè di quegli atenei che si articolano in realtà su una rete di sedi.

In questi casi ci si è posti il problema di evitare duplicazioni dipartimentali, piuttosto che di regolamentare il funzionamento di eventuali sezioni distaccate degli stessi Dipartimenti sviluppatasi su più sedi.

---

<sup>(104)</sup> Sulle procedure di trasformazione in genere si v. G. F. CAMPOBASSO, *Diritto Commerciale 2. Diritto delle società*, 2009, Torino, p. 629 ss.

In proposito, si è convenuto in alcuni atenei che il Dipartimento possa senza problemi sia avere un'unica sede, oppure articolarsi anche al suo interno in unità operative, distinte in base a ragioni di necessità o soprattutto per esigenze legate alla dislocazione multisede dell'attività di didattica e ricerca. È ovvio che tali eventuali articolazioni del Dipartimento in unità operative debbano essere messe nelle condizioni di godere di sufficiente autonomia, sia nell'allocazione delle risorse umane che di quelle finanziarie; laddove invece nell'ottica del *multicampus* è stato considerato inopportuno prevedere anche la presenza di Scuole autonome, potendo ben essere il *campus* stesso a svolgere una funzione di coordinamento territoriale operativo per garantire l'unitarietà dei servizi e dei rapporti con l'esterno<sup>(105)</sup>.

---

<sup>(105)</sup> Costituisce un tipico esempio di ateneo *multicampus* l'Università di Bologna, che annovera oltre alla sede centrale, anche quelle di Cesena, Forlì, Ravenna e Rimini. In merito il nuovo Statuto di autonomia, ha disposto all'art. 23 che: « Presso ciascuna delle sedi di Cesena, Forlì, Ravenna, Rimini è costituito un Consiglio di Campus per il coordinamento organizzativo delle attività di supporto alla didattica e alla ricerca svolte dai Dipartimenti e dalle Scuole in ciascuna delle sedi. Esso è dotato di autonomia gestionale, organizzativa e regolamentare per le materie di propria competenza. [...] Sono assegnate al Campus le risorse necessarie per il suo funzionamento nell'ambito della ripartizione di risorse stabilita dal Consiglio di Amministrazione. Spetta al Campus anche la gestione delle risorse trasferite dalle Scuole e dai Dipartimenti per lo svolgimento delle attività istituzionali di propria competenza. I Campus possono reperire e gestire autonomamente risorse esterne; di queste, quelle finalizzate alle attività didattiche o di ricerca devono essere imputate alle Scuole e ai Dipartimenti di competenza che operano nel Campus e gestite dal medesimo»; nonché all'art. 24 l'esistenza di un Consiglio di coordinamento dei Campus, col «compito di raccordare l'organizzazione e le iniziative dei Campus in coerenza con gli indirizzi degli Organi di Ateneo».

# CAPITOLO III

## MODELLI DIFFERENZIALI DI UNIVERSITÀ

**SOMMARIO:** 1. Uniformità e differenziazione nel sistema universitario. – 2. Le Università libere: natura e regime giuridico. - 3. Università e fondazioni. – 3.1. Le fondazioni universitarie nel d.P.R. 24 maggio 2011, n. 254: strumentalità e rapporti con gli enti di riferimento. – 3.2. La trasformazione delle università in fondazioni. – 4. Ulteriori modelli atipici.

---

### 1. Uniformità e differenziazione nel sistema universitario.

Come illustrato nel precedente capitolo, le disposizioni contenute al titolo I della legge 30 dicembre 2010, n. 240, relative all'organizzazione del sistema universitario, costituiscono una disciplina di dettaglio che poco spazio lascia alla capacità di autorganizzazione degli atenei, ma che piuttosto definisce un modello rigido, sostanzialmente uniforme, che ha influenzato gli atenei nella revisione degli statuti, vincolati negli obiettivi e nei modelli.

In realtà, l'uniformità normativa ed organizzativa ha sempre caratterizzato la disciplina delle università, che mediante la legge n. 240 è stata in pratica soltanto rafforzata. Da sempre, infatti, si è ritenuto che – nonostante l'autonomia – un'organizzazione uniforme fosse necessaria per assicurare l'efficienza delle funzioni che tali enti sono chiamati ad assolvere, nonché la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici che sono istituzionalmente tenuti ad erogare<sup>(106)</sup>. Su quest'ultima, tuttavia, senza dubbio finiscono per incidere dinamiche che non trovano spazio solo nella circoscritta dimensione organizzativa della singola università, ma anche nella complessiva *governance* del sistema universitario nazionale.

---

<sup>(106)</sup> Così A. POLICE, *Verso nuovi strumenti di governance dell'università?*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009, p. 101 ss.

Nonostante il sistema a modello unico costituisca la regola nel nostro ordinamento, gli atenei italiani non sono di certo tutti uguali, ma presentano nei fatti profonde diversità sotto svariati e significativi profili, che non possono affatto essere tralasciati nella ricerca di soluzioni attuative della riforma. Non soltanto esistono università di grandi e piccole dimensioni, che ovviamente presentano differenze notevoli in termini di organizzazione, ma anche università “statali” <sup>(107)</sup> o “private”, a vocazione generalista o invece con fini specialistici.

Del resto, la differenziazione dei regimi avrebbe dovuto costituire conseguenza naturale della condizione di autonomia delle università medesime sancita dall’art. 33 Cost, che però neppure l’entrata in vigore della legge 9 maggio 1989, n. 168 è riuscita a realizzare compiutamente. In questo senso, si può sostenere che esclusivamente le diverse scelte espresse a livello statutario abbiano contribuito a realizzare il passaggio da un sistema accentrato di completa uniformità ad un altro nel quale si sono concretizzati alcuni profili di differenziazione necessaria, quanto meno in relazione ad alcuni aspetti anche rilevanti dell’organizzazione e del funzionamento dell’università<sup>(108)</sup>.

La trattazione non può pertanto che proseguire anche con l’analisi dei vari modelli di differenziazione attualmente configurabili, a maggior ragione alla luce della riforma del 2010.

Partendo da quelli preesistenti alla legge n. 240, occorre preliminarmente esaminare il modello delle università non statali o “libere” legalmente riconosciute, oltre a quello degli istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale, ed ancora quello innovativo - ma finora mai attuato - dell’università – fondazione di diritto privato, di cui all’art. 16 d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Il tutto per poi

---

<sup>(107)</sup> Con il superamento della visione dell’università quale organo riconducibile all’organizzazione statale e la qualificazione di esse come enti pubblici non economici dotati di propria autonomia, come riconosciuto da M. DUGATO, *Università degli studi* (voce), cit., «Oggi l’accezione statale data alle università non ha più valore qualificante e, al massimo, può essere ancora utilizzata al fine di distinguere le università nate o successivamente attratte nell’organizzazione statale dell’istruzione pubblica e oggi da questa rese autonome e le università c. d. non statali o libere».

<sup>(108)</sup> Per un’analisi dei profili di differenziazione tra le varie università, soprattutto con riferimento al sistema di governo, si v. M. DUGATO, *Diversità degli atenei e modelli di governance*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, cit., p. 89 ss.

concludere approfondendo i caratteri della differenziazione contrattata fra università e Ministero introdotta invece dalla stessa legge di riforma, oltre a quelli propri di ulteriori modelli atipici di università.

## **2. Le Università libere: natura e regime giuridico.**

Quanto alle università “libere”, questa categoria di atenei - costituita per iniziativa di privati e in alcuni casi con carattere confessionale - fu prevista originariamente dal t. u. del 31 agosto 1933, n. 1592, sia all’art. 1 che nell’apposita Sezione del Capo III ad essa dedicata, comprensiva degli artt. 198 ss. (fatti salvi dalle abrogazioni contenute dall’art. 21 della legge 9 maggio 1989, n. 168). É proprio in questo testo normativo che infatti per la prima volta era utilizzata la stessa dizione di “università libere”, e che si rinveniva una disciplina di queste incentrata su una specifica autonomia statutaria con particolare riferimento alla nomina del Rettore; alla composizione e rinnovazione del Consiglio di amministrazione (tra i cui componenti si prevedeva chiaramente anche la presenza di rappresentanti degli enti e soggetti privati che contribuiscono al mantenimento dell’ateneo); al ruolo organico dei posti di professore e al trattamento economico degli stessi<sup>(109)</sup>.

---

<sup>(109)</sup> Cfr. art. 201 r.d. 31 agosto 1933, n. 1592: «*Lo statuto determina: a ) le facoltà, scuole, corsi e seminari di cui si compone l'università o istituto superiore libero; b ) le materie d'insegnamento, il loro ordine, il modo come debbono essere impartite, il numero minimo delle materie prescritto pel conseguimento della laurea o diploma e le norme relative al riconoscimento del valore legale dei corsi liberi, ai sensi dell'art. 117, comma ultimo; c ) le norme relative alla nomina dei rettori e direttori e quelle relative alla composizione e rinnovazione dei consigli d'amministrazione; le norme transitorie secondo le quali, per il primo funzionamento delle università o istituti, è costituito il consiglio d'amministrazione e sono nominati i rettori, i direttori e i presidi. In seno al consiglio possono essere rappresentati gli enti e i privati che contribuiscono al mantenimento dell'università o istituto; in ogni caso ne fa parte un rappresentante del governo, scelto dal ministro per l'educazione nazionale; d ) il ruolo organico dei posti di professore per ciascuna facoltà e scuola; il numero dei posti deve essere tale da assicurare l'efficace funzionamento della facoltà e scuola; e ) il trattamento economico e di quiescenza dei professori di ruolo, e del personale di qualunque categoria in servizio presso l'università o istituto. Il trattamento economico dei professori di ruolo non può, comunque, essere inferiore a quello stabilito nella tabella E ; f) lo stato giuridico di qualunque categoria di personale in servizio presso l'università o istituto, esclusi i professori di ruolo; g) l'ammontare delle tasse e sopratasse scolastiche, che non può, comunque, essere inferiore a quello stabilito nella tabella H ; le sopratasse debbono essere devolute ai fini di cui al comma secondo dell'art. 152 e con le modalità ivi indicate; h ) il numero e le modalità degli esami di profitto, e le modalità dell'esame di laurea o diploma; i ) le lauree e i diplomi conferiti da ciascuna facoltà o scuola. //Lo statuto deve inoltre contenere qualsiasi altra norma relativa all'ordinamento e funzionamento dell'università o istituto».*



Non essendone stato fatto alcun cenno nella recente legge 30 dicembre 2010, n. 240, essa risulta ancora attualmente disciplinata nei suoi aspetti fondamentali - oltre che nelle norme sopra richiamate - nella legge 29 luglio 1991, n. 243, nella quale si legge che: *«Le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili»* (art. 1); e ancora che: *«Lo Stato può concedere contributi, nei limiti stabiliti dalla presente legge, alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti che abbiano ottenuto l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 7 agosto 1990, n. 245»* (art. 2), a differenza di quanto previsto nel t. u. sopra citato, che disponeva invece all'art. 4: *«Le università e gli istituti superiori liberi non hanno contribuito a carico del bilancio dello Stato»*.

Ulteriore regolamentazione di questi atenei liberi si rinviene poi anche nel d. P. R. 27 gennaio 1998, n. 25, all'art. 2, co. 5, lett. c), in cui si legge: *«l'istituzione di nuove università o istituti di istruzione universitaria non statali, legalmente riconosciuti, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale avviene contestualmente all'approvazione dello statuto e del regolamento didattico di ateneo, di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 19 novembre 1990, n. 341. A tali università o istituti si applicano le disposizioni di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243;»*; nonché nel d. m. del 3 luglio 2007, n. 362 che all'art. 5 afferma: *«Istituzione di nuove Università non statali 1. Fermo restando quanto disposto dal decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, all'art. 2, comma 148, soggetti pubblici o privati possono presentare proposte concernenti l'istituzione di nuove Università non statali legalmente riconosciute autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale (art. 2, comma 5, lettera c, del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25), che prevedano corsi di laurea e di laurea magistrale, congiuntamente a significative attività di ricerca, in aree disciplinari di particolare interesse nazionale e comunitario relative a classi di corsi di studio appositamente individuate con*

*successivo decreto del Ministro da inviare alla Corte dei conti, il quale definisce anche le modalità e il termine di presentazione delle proposte stesse, nonché (avvalendosi del CNVSU) i parametri e i criteri per la loro valutazione».*

In base alla normativa vigente in materia, pertanto, nel sistema universitario italiano risulta sancita la possibilità per soggetti privati di istituire atenei che, tuttavia, per svolgere pienamente le loro funzioni, sono tenuti ad ottenere apposito riconoscimento dalla legge, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli di studio aventi valore legale.

La singolarità di tale sistema risiede nel fatto che tuttavia tali atenei, sebbene comunemente definiti “privati”, assumono la forma non già di una persona giuridica di diritto privato, come una fondazione o una società, ma vanno considerati a tutti gli effetti enti pubblici non economici, e quindi soggetti pubblici.

In base a quanto affermato in modo pressoché unanime dalla giurisprudenza ordinaria, amministrativa e contabile<sup>(110)</sup>, infatti, per il regime giuridico che le caratterizza, le libere università costituiscono istituti di istruzione superiore con caratteristiche e funzioni identiche a quelle delle università di matrice pubblicistica, differenziandosene solo per il profilo della partecipazione statale al loro finanziamento<sup>(111)</sup>.

---

<sup>(110)</sup> Cfr. in merito Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 1990, n. 862, in *Cons. Stato*, I/1990, p. 1246: «*Le libere università degli studi hanno natura di enti pubblici non economici. Il rapporto di lavoro dei dipendenti di dette università ha la configurazione giuridico-amministrativa del rapporto di pubblico impiego, la quale implica, pertanto, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.*»; ancora Cass. sez. Un. 10 giugno 1998, n. 5759, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, p. 1270, in cui si ribadisce come: «*L'Università Cattolica del Sacro Cuore, quale libera Università costituita ed operante ai sensi degli art. 198 ss. t.u. n. 1592 del 1933, ha natura di ente pubblico non economico, con la conseguenza che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i rapporti di detta Università con i dipendenti assunti per il perseguimento dei fini istituzionali della medesima*»; e Cass. sez. Un. 11 marzo 2004, n. 5054, in *Foro amm. CDS*, II/2004, p. 662: «*La Libera università degli studi sociali Guido Carli (Luiss), regolata, come le altre università libere, dall'ordinamento dell'istruzione superiore (r.d. 31 agosto 1933 n. 1592), e caratterizzata da scopi, struttura organizzativa e poteri amministrativi del tutto analoghi a quelli delle università statali, ha natura di ente pubblico non economico*»; o - più recentemente - Cass. sez. Un. 4 gennaio 2007, n. 18, in *Foro amm. CDS*, 2007, p. 1118, in cui si legge che: «*le università libere, disciplinate dal R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, e dalla l. 29 luglio 1991, n. 243, per i fini che perseguono, per i controlli a cui sono assoggettate e per i finanziamenti pubblici di cui sono destinatarie, sono per l'appunto enti pubblici non economici e come tali debbono essere considerati anche nelle controversie di lavoro*».

<sup>(111)</sup> Si ricorda che, ex art. 3 legge 29 luglio 1991, n. 243, tali università libere beneficiano in primo luogo di finanziamenti privati, essendo però ammessa anche la concessione di contributi statali sulla base di criteri oggettivi: «*I. L'università o l'istituto superiore non statale che intende avvalersi del contributo dello Stato di cui alla presente legge presenta annualmente al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di seguito denominato "Ministro", il bilancio preventivo dell'esercizio in corso, il bilancio*

La questione della loro natura giuridica ha in realtà determinato un interessante dibattito giuridico, dovuto proprio all'ambiguità intrinseca di tali atenei che, da un lato sono enti di origine privata, e dall'altro sono chiamati ad operare in un sistema pubblicistico di istruzione superiore<sup>(112)</sup>. Se infatti le università libere appartengono alla categoria dell'ente pubblico non economico, con scopi, struttura organizzativa e poteri amministrativi del tutto analoghi a quelli delle università statali, ne derivano conseguenze significative anche per quanto riguarda la disciplina di esse. Si pensi, ad esempio, alla natura del rapporto di lavoro del personale di questi atenei, che la giurisprudenza ha pacificamente riconosciuto dal punto di vista giuridico-amministrativo come rapporto di pubblico impiego; o al regime dei controlli cui essi sono assoggettati, del tutto analogo a quello configurato per le università statali.

Non può in ogni caso essere taciuto che parte minoritaria della dottrina abbia ritenuto opportuno ricostruire invece la natura delle libere università in chiave puramente privatistica, basandosi sulla circostanza che il legame intercorrente fra questi atenei e il sistema pubblico dell'istruzione universitaria non risulti più fondato sul riconoscimento da parte dello Stato della personalità giuridica dell'ateneo, quanto invece sull'autorizzazione data allo stesso di rilasciare titoli di studio, senza necessariamente dover esso essere qualificato come ente pubblico economico<sup>(113)</sup>.

---

*consuntivo dell'anno precedente e una relazione sulla struttura e sul funzionamento dell'università stessa, con l'indicazione di dati statistici e informativi riguardanti: il numero degli studenti; le facoltà, i corsi di laurea, le scuole, i corsi di dottorato di ricerca, i dipartimenti e gli istituti; l'organico del personale docente e non docente; la dotazione di strumentario scientifico, tecnico e di biblioteca; la consistenza e il grado di disponibilità delle strutture immobiliari adibite alle attività universitarie; le condizioni finanziarie con specificazione delle entrate derivanti dalle tasse e dai contributi studenteschi.// 2. Il Ministro può chiedere al rettore dell'università chiarimenti sui dati forniti entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione di cui al comma 1. Il Ministro può inoltre disporre ispezioni al fine di accertare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla presente legge e dichiarati dalle università o istituti superiori non statali.// 3. Il contributo da assegnare a ciascuna università è determinato sulla base di criteri oggettivi, che tengano conto degli elementi di cui al comma 1, stabiliti con apposito decreto del Ministro. Ogni università riserva una quota del contributo statale agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, mediante borse di studio o forme di esenzione dal pagamento di tasse e contributi studenteschi.// 4. Il Ministro riferisce il Parlamento annualmente sui criteri e le procedure adottate nell'erogazione dei contributi».*

<sup>(112)</sup> Numerosi gli autori che se ne sono resi protagonisti. Su tutti, si v. O. SEPE, *Note sulla natura giuridica delle Università statali*, in *Riv. amm.*, 1960, p. 239 ss.; R. CERCIELLO, *Università libere e università private*, in *Riv. giur. scuola*, 3/1972, p. 303 ss.; G. MENOLASCINA, *La questione delle libere università*, Firenze, 1985.

<sup>(113)</sup> In tal senso si veda in particolare L. FERRARA, *Le università libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in V. CERULLI IRELLI e G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico*

In ogni caso, anche rifacendosi all'indirizzo giurisprudenziale e al diffuso convincimento dottrinale che ne predica, viceversa, la natura pubblicistica, restano aperti alcuni interrogativi. Può farsi l'esempio dell'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione della previsione contenuta all'art. 16 del d. l. 28 giugno 2008, n. 112 che, come si approfondirà a seguire, avendo riconosciuto alle università la possibilità di trasformarsi in fondazioni di diritto privato, avrebbe implicitamente previsto che tale facoltà possa effettivamente essere esercitata anche dalle università non statali.

La norma in questione, infatti, fa espresso riferimento nel menzionare i soggetti cui si applica alle "università pubbliche". Come già detto, in tale categoria – senza dubitare dell'appartenenza ad essa delle Università degli studi – possono in realtà ritenersi incluse anche le università non statali o libere nella misura in cui, allineandosi con il consolidato orientamento della giurisprudenza, vengano anch'esse qualificate come "enti pubblici non economici".

Certo tale conclusione, alla quale si finisce per giungere percorrendo questa via interpretativa, lascia aperte delle questioni. E' ancora vigente infatti la legge 20 marzo 1975, n. 70, nel cui art. 4 si legge: «*Istituzione di nuovi enti. - Salvo quanto previsto negli articoli 2 e 3, nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge*».

Ciò significa che, a tutt'oggi, l'istituzione di nuove Università può avvenire: o in maniera diretta, da parte della legge (come nel caso delle Università degli studi); oppure per iniziativa di privati, ma solo se successivamente a questa si accompagna un riconoscimento di esse, sempre da parte della legge, e un'autorizzazione - anche

---

*ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 276 ss., il quale, basandosi sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di enti costituenti espressione del pluralismo sociale (istituzioni di assistenza e beneficenza e comunità israelitiche), che ha valorizzato la differenza tra aspetti giuridico-formali e aspetti sostanziali della distinzione tra enti pubblici ed enti privati, appunto afferma: «*l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale consente, sul piano teorico, di scindere il momento attributivo del potere dall'eventuale momento attributivo della personalità giuridica. [...] Viene meno l'unico argomento cui in passato era ricorso la dottrina: l'argomento fondato sull'art. 200 t. u. delle leggi sull'istruzione superiore e sulla connessa configurazione dell'atto di conferimento della personalità giuridica quale atto istitutivo di un ente di diritto pubblico*». In tal senso si v. anche S. LARICCIA, *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur Cost.*, 1972, p. 2177 ss., secondo il quale «*il riconoscimento della efficacia giuridica ai titoli accademici rilasciati dalle [libere] università non è subordinato alla qualifica pubblica del soggetto ritenuto idoneo a conferire il titolo, bensì soltanto alla condizione di una generale conformità di disciplina con le università statali*».

attraverso un atto amministrativo<sup>(114)</sup> – al rilascio di titoli di studio aventi valore legale (cioè vi sia il loro riconoscimento come università a tutti gli effetti).

Il punto è che – fatte queste premesse - viene da chiedersi fino a che punto continui ad avere senso continuare a dare all’iniziativa privata la possibilità di creare nuove istituzioni universitarie, esclusivamente a patto che le stesse vengano riconosciute come enti pubblici non economici e come tali in grado di svolgere a tutti gli effetti compiti e funzioni di università, se poi è la legge medesima a prevedere in altra sede anche per tali università libere la facoltà di potersi a loro volta trasformare in persone giuridiche di diritto privato in forma di fondazioni. Potrebbe forse risultare più sensato - nel quadro della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito all’art. 118, co. 4 Cost., in cui si legge che: *«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»* - seguire direttamente questa direzione, dando maggiore riconoscimento all’autonomia privata, non solo quando essa risulti orientata alla realizzazione di bisogni individuali (art. 41 Cost.), ma pure quando persegua utilità generali, così da far assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori finora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi<sup>(115)</sup>.

In parte tale strada pare esser stata intrapresa attraverso l’istituzione, accanto alle tradizionali università statali e libere, delle “università telematiche”, prevista

---

<sup>(114)</sup> Si ricorda come in precedenza l’art. 1, co. 5 della legge del 14 agosto 1982, n. 590, prevedesse che *«il riconoscimento ad università non statali di rilasciare titoli di studio aventi valore legale potesse avvenire solo con legge»*, previo adempimento dell’obbligo di adeguare gli ordinamenti interni ai principi che regolavano l’ordinamento universitario statale. Successivamente, la materia è stata oggetto di delegificazione per effetto dell’art. 6 della legge 7 agosto del 1990, n. 245, la quale ha disposto che : *«l’autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitari aventi valore legale è conferita a istituzioni, promosse o gestite da enti o privati, con decreto del Ministro»* secondo le indicazioni contenute nel piano triennale di sviluppo dell’università su conforme parere delle commissioni parlamentari competenti.

<sup>(115)</sup> Per tali riflessioni si rimanda in termini più approfonditi a F. ROVERSI MONACO – A. MALTONI, *Fondazioni e interessi generali in Italia*, in F. ROVERSI MONACO, M. CAMMELLI, L. VANDELLI (a cura di), *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni? : atti del 18° Congresso dell'Associazione italo-spagnola dei professori di diritto amministrativo 27-29 maggio 2010*, Bologna, 2012, p. 43 ss.

dall'art. 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289<sup>(116)</sup>, e disciplinata nel relativo regolamento di attuazione d. m. 17 aprile 2003, n. 17877. Tuttavia, se dal punto di vista puramente formale, questa categoria di università è stata posta sullo stesso piano di quelle tradizionali, delle perplessità in merito sono ugualmente nate spontanee, specie alla luce di una lettura dell'ultimo co. dell'art. 118 Cost. di cui sopra in correlazione con il co.1 del medesimo articolo, in cui viene specificato come nell'esercizio di funzioni amministrative sia richiesto il rispetto, oltre che della sussidiarietà, anche dei principi di differenziazione e adeguatezza<sup>(117)</sup>.

E' proprio in relazione a quest'ultima, da intendersi come idoneità organizzativa a garantire l'esercizio di tali funzioni, che le telematiche destano parecchi dubbi. Si pensi ad esempio alla totale assenza nella loro regolamentazione di riferimenti alla ricerca oltre che alla didattica, laddove invece – come già evidenziato – la prima rappresenti un elemento fondamentale e inscindibile rispetto alla trasmissione del sapere.

Si può quindi pensare solo in parte di affermare che tali università telematiche, con tutte le implicazioni e i nodi irrisolti che ancora le riguardano, possano costituire una prima tappa per la realizzazione della vera e propria privatizzazione delle università; ma probabilmente neppure con esse si è riusciti concretamente a

---

<sup>(116)</sup> Il cui testo al co. 5 recita: «Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sono determinati i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, al termine dei corsi stessi, senza oneri a carico del bilancio dello Stato fatto salvo quanto previsto dalla legge 29 luglio 1991, n. 243, e dall'articolo 2, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25. Ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione al rilascio dei titoli accademici, le istituzioni devono disporre di adeguate risorse organizzative e gestionali in grado di : a) presentare un'architettura di sistema flessibile e capace di utilizzare in modo mirato le diverse tecnologie per la gestione dell'interattività, salvaguardando il principio della loro usabilità; b) favorire l'integrazione coerente e didatticamente valida della gamma di servizi di supporto alla didattica distribuita; c) garantire la selezione, progettazione e redazione di adeguate risorse di apprendimento per ciascun courseware; d) garantire adeguati contesti di interazione per la somministrazione e la gestione del flusso dei contenuti di apprendimento, anche attraverso l'offerta di un articolato servizio di teletutoring; e) garantire adeguate procedure di accertamento delle conoscenze in funzione della certificazione delle competenze acquisite; provvedere alla ricerca e allo sviluppo di architetture innovative di sistemi e-learning in grado di supportare il flusso di dati multimediali relativi alla gamma di prodotti di apprendimento offerti».

<sup>(117)</sup> In tal senso si è espressa costantemente anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Su tutte si v. le sentenze 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, p. 5 ; 23 dicembre 2003, n. 370, in *Giust. civ.*, I /2004, p. 870; 11 giugno 2004, n. 172, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3.

intraprendere questa strada, considerati i dubbi sulla qualità e l'idoneità dei servizi offerti, senz'altro – almeno per ora – non all'altezza del ruolo che l'università è chiamata a ricoprire, di «*comunità reale e non virtuale di studenti e studiosi, all'interno della quale sviluppare l'insegnamento e la ricerca*»<sup>(118)</sup>.

Ulteriore modello, preesistente alla legge 30 dicembre 2010, n. 240 ma – a differenza di quello delle università libere e di quello delle telematiche – in essa menzionato, riguarda gli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale (i politecnici, le Scuole superiori, le università per stranieri, ecc.), ai quali viene data possibilità di discostarsi dalle regole di articolazione interna e di *governance* previste dall'art. 2 co. 2, essendo invece chiamati semplicemente ad adottare le «*proprie modalità di organizzazione, nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo*» (art. 2, co. 3), fatto salvo quanto disposto dall'art. 6, co. 9, della legge 9 maggio 1989, n. 168 in materia di controllo ministeriale sugli atti di autonomia normativa.

### **3. Università e fondazioni.**

Tra gli ulteriori modelli di università da considerare, non si può non tener conto anche della fattispecie normativa concernente la trasformazione delle università pubbliche in fondazioni di diritto privato, quale disciplinata dall'art. 16 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, cercando in particolare di cogliere il rapporto tra tale ipotesi e le norme generali sull'organizzazione delle università, e prendendo specificamente in considerazione le procedure per la trasformazione, la natura giuridica del soggetto rinveniente dalla trasformazione ed il regime amministrativo nel quale questo sarebbe destinato ad operare.

---

<sup>(118)</sup> Come sostenuto da M. DUGATO, *Università degli Studi* (voce), *cit.*, p. 5. Per ulteriori note sulle caratteristiche e problematiche connesse all'istituzione delle università telematiche, si v. N. LUCCHI, *Il decreto sulle "università telematiche"*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1185 ss.; e A. MARI, *L'istituzione dell'Unitel, tra nuovi problemi e incerte prospettive (commento a decreto Miur 8 maggio 2006 – Istituzione dell'Università telematica internazionale non statale Unitel)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 1189 ss.

Tale previsione normativa contenuta all'art. 16 già richiamato evidentemente si colloca nel solco della proliferazione che, a partire dagli anni Novanta in poi, ha riguardato le fondazioni di diritto privato, specie nell'ambito del *no profit*. In particolare, in quegli anni si è assistito alla trasformazione di molti enti pubblici non economici in fondazioni sottoposte a regimi particolari, avendo la scarsa e generica disciplina di esse contenuta al riguardo nel Codice civile favorito l'utilizzo del modello in questione come preferito per il perseguimento delle finalità più disparate nell'ambito delle iniziative non finalizzate al lucro.

Più nel dettaglio, a fronte di una sempre maggiore necessità di supplire alle carenze del sistema statale mediante il ricorso ai privati, lo schema delle persone giuridiche private disciplinate nel Libro I del Codice civile, è risultato quello maggiormente adeguato per la trasformazione della natura giuridica degli enti pubblici che non svolgessero attività economiche, come ad esempio nel caso delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab)<sup>(119)</sup>.

Tra di esse poi, in particolare, la fondazione ha rappresentato, per la sua natura di complesso organizzato di beni destinati al perseguimento di un determinato scopo, la figura giuridica più idonea per ridurre la sfera pubblica nei settori non economici<sup>(120)</sup>. Questa, infatti, oltre alla sua naturale vocazione a perseguire finalità non lucrative (perciò analoghe a quelle in precedenza perseguite dagli enti pubblici da trasformare), avrebbe anche il pregio di costituire uno strumento di privatizzazione effettiva e sostanziale a differenza di quanto può dirsi con riferimento alle privatizzazioni realizzate mediante la trasformazione in società per azioni. Soltanto infatti nel primo caso il nuovo soggetto, una volta trasformato,

---

<sup>(119)</sup> Di esse si è occupato il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, da un lato sopprimendo tutti gli enti elencati in un'apposita tabella allegata al decreto (art. 113), dall'altro disciplinando la trasformazione degli enti pubblici in questione in persone giuridiche private aventi natura associativa (artt. 114 e 115). Per approfondimenti, si v. U. DE SIERVO, *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in V. CERULLI IRELLI e G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, cit., p. 223 ss.; e A. PAJNO, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1993, p. 50 ss.

<sup>(120)</sup> Per trattazioni generali in merito si v. P. RESCIGNO, *Fondazione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, 1968, p.791 ss.; C. GANGI, *Persone fisiche e persone giuridiche*, Milano, 1948; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1957, 282 ss.; F. LIGUORI, *Delle persone e della famiglia*, in F. LIGUORI (a cura di), *Commentario del codice civile*, t. 1, Torino, 1966, 194 ss.



risulta effettivamente perdere ogni legame con la pubblica amministrazione preesistente, laddove invece nel secondo sempre aperta resta l'eventualità che il capitale della società non si riesca a privatizzare, determinandone una natura giuridica formalmente privata ma sostanzialmente a partecipazione pubblica<sup>(121)</sup>.

Sono queste dunque le ragioni per cui sempre più frequente nelle leggi di privatizzazione è stato il ricorso all'istituto della fondazione<sup>(122)</sup>, come ad esempio nelle vicende di privatizzazione che hanno riguardato gli enti di cultura<sup>(123)</sup>. Purtroppo, tuttavia, va detto che questi interventi non hanno rappresentato affatto il frutto di un disegno razionale del legislatore, capace di inquadrare esattamente il fenomeno nella sua portata, in quanto si è preferito, anziché rinviare alla disciplina civilistica della persona giuridica privata scelta, concepire di volta in volta discipline speciali, facendo sì che la prima fungesse semplicemente da cornice entro la quale introdurre la nuova normativa, nonché da fonte di integrazione della per gli aspetti da questa non previsti.

E' ovvio quindi che, dal punto di vista del risultato, sia in dottrina che in giurisprudenza ci si continui ad interrogare sulla possibilità di considerare queste

---

<sup>(121)</sup> Sulle ragioni del fallimento delle procedure di privatizzazione formale, probabilmente da ricercare sia in talune incertezze interpretative originate dal legislatore, sia nella ritrosia generalmente manifestata dagli enti pubblici ad assumere l'iniziativa di trasformarsi in società per azioni punto, si v. in particolare F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 2004, p. 447 ss.; e M. COSSU, *Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni* (artt. 14-20 d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, in l. 8 agosto 1992, n. 359) *Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, *sub* art. 15, p. 1221 ss.

<sup>(122)</sup> Possono ad esempio richiamarsi: l'art. 42, co. 1, legge 16 gennaio 2003, n. 3 riguardante la trasformazione degli enti pubblici-istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS) in fondazioni di diritto pubblico e degli IRCSS di diritto privato in fondazioni di diritto privato; il d.lgs. 18 novembre 1997, n. 426 sulla trasformazione del Centro sperimentale di cinematografia in fondazione; il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19/ sulla trasformazione dell'ente la Biennale di Venezia in fondazione; il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20 sulla trasformazione in fondazione dell'Istituto per il dramma antico; il d.lgs. 20 luglio 1999, n. 273 sulla trasformazione in fondazione del Museo della scienza e della tecnica di Milano.

<sup>(123)</sup> Oltre ai casi menzionati nella nota precedente, si segnala, in attuazione della legge delega 28 dicembre 1995, n. 549 che aveva previsto l'emanazione di uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato egli enti di prioritario interesse nazionale che operavano nel settore musicale, l'adozione da parte del Governo del d.l. 29 giugno 1996, n. 367, contenente sia la disciplina relativa alle condizione di trasformazione degli enti musicali sia la definizione dell'ambito dei soggetti partecipanti alla fondazione medesima. Sulle vicende della privatizzazione degli enti lirici si v. in particolare E. FRENI, *La trasformazione degli enti lirici in fondazioni di diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 1115 ss.; e A. DI MAJO, *Le neo-fondazioni della lirica: un passo avanti e due indietro*, in *Corr. Giur.*, 1997, p. 114 ss.

persone giuridiche come di diritto privato, pur presentando degli elementi di specialità significativi rispetto ai tipi regolati nel Codice civile.

Del resto, in molte di queste discipline speciali si rinvergono alcuni tratti comuni, a partire dalla circostanza che gli enti privatizzati continuano a perseguire le finalità di interesse pubblico per cui erano ordinati gli enti pubblici originari; inoltre resta quasi del tutto invariato il regime dell'attività espletata e numerosi continuano ad essere gli indici di pubblicità. A tali fattori si aggiunga poi che quasi sempre le persone giuridiche private risultanti dalle procedure di trasformazione godono di un'autonomia statutaria molto limitata, essendo rimessa alla legge la definizione dello scopo, della composizione degli organi e delle loro modalità di funzionamento, nonché dei criteri di partecipazione di altri soggetti privati, senza contarne l'assoggettamento al controllo della Corte dei conti.

In altre parole, i confini tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private rischiano di divenire in questo quadro ancora più definiti ed incerti, considerata la convivenza all'interno degli enti privatizzati sia di elementi privatistici che pubblicistici.

Pertanto, non può che essere la giurisprudenza a decidere, caso per caso, a fronte anche dell'espressa qualificazione normativa in termini privatistici di questi enti, a stabilire se la disciplina speciale dell'ente privatizzato ne comprima o meno in modo irragionevole la autonomia privata, verificando quindi se gli stessi effettivamente siano riusciti ad uscire dalla sfera giuridica del diritto pubblico o meno.

Al riguardo, deve comunque ricordarsi come, mentre numerosi sono gli interventi sia della giurisprudenza costituzionale che di quella amministrativa rivelatori di un chiaro orientamento verso una riqualificazione in senso pubblicistico delle società a partecipazione pubblica<sup>(124)</sup>, non altrettanto può dirsi per le

---

<sup>(124)</sup> Cfr. ad esempio, con riferimento a Poste italiane S.p.a., Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206, in *Foro it.* 2002, III, 425; e con riguardo a Enel S.p.a., Cons. Stato, sez. VI, 17 settembre 2002, n. 4711, in *Foro it.* 2003, III, 205, in cui il giudice amministrativo si è spinto fino a qualificare tali enti come enti pubblici a struttura societaria. Ciò in quanto si tratterebbe di organismi di diritto pubblico, in possesso dei «tre requisiti cui la normativa nazionale, ricalcando quella comunitaria, subordina l'attribuzione di tale qualifica, in quanto: a) il requisito della personalità giuridica è soddisfatto dalla veste di s.p.a.; b) [sono] sottopost[e]

fondazioni di diritto speciale<sup>(125)</sup>, forse a causa dell'inadeguatezza della disciplina codicistica in materia, che ha fatto conseguentemente risultare quasi come un'esigenza la scelta da parte del legislatore di discostarsene<sup>(126)</sup>.

Fatte tali premesse di ordine generale – ritornando sullo specifico tema oggetto di trattazione – occorre a questo punto sottolineare che, quando si parla di fondazioni con riferimento alle università, tuttavia, va operata una distinzione fra le diverse tipologie prefigurate negli anni dal legislatore, ed in particolare fra: fondazioni universitarie cosiddette di diritto speciale, previste dalla legge finanziaria del 2001 (art. 59, co. 3 legge 23 dicembre 2000, n. 388) e compiutamente disciplinate nel d.P.R. 24 maggio 2011, n. 254; e le predette ipotesi di trasformazione dell'ente pubblico università in fondazione di diritto privato, previste dall'art. 16 della finanziaria 2008 già citata.

Si tratta infatti di fattispecie normative ed istituti fra loro molto diversi<sup>(127)</sup>, il cui studio ed approfondimento richiede un approccio di tipo multidisciplinare, non

---

*ad influenza pubblica, trattandosi di società a prevalente partecipazione pubblica; c) deve ritenersi sussistente anche il fine del soddisfacimento di un bisogno di interesse generale non avente carattere industriale o commerciale, atteso che per questo non si intende la non imprenditorialità della gestione, ma la funzionalizzazione per il soddisfacimento di bisogni generali della collettività; ne deriva che anche Enel.it costituisce organismo di diritto pubblico per svolgere un'attività strettamente funzionalizzata ai bisogni di Enel s.p.a. e, come tale, è tenuta ad applicare la disciplina sugli appalti pubblici di forniture».*

<sup>(125)</sup> A prevalere sono infatti le pronunce in cui si afferma la natura giuridica privata di questi enti. Cfr. ad esempio Cons. Stato, sez. II, parere 20 novembre 2002, n. 2563, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 607 ss., in cui si è affermato che le fondazioni liriche derivanti dalla trasformazione degli ex enti lirico-sinfonici sono per volontà del legislatore da considerarsi persone giuridiche private, sebbene incompleta ed ancora in corso fosse all'epoca la fase di privatizzazione, la quale avrebbe potuto dirsi compiuta solo a partire da momento in cui si fosse verificata la fattiva e concreta partecipazione dei privati. Si v. ancora Corte Cost. 29 settembre 2003, n. 300 e 301, in *Foro amm. CDS*, 2003, p. 2832, ove si legge con riferimento alle fondazioni bancarie che: «*le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione «fondazioni bancarie»*), secondo la legislazione vigente, non sono più - a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» - elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale». L'evoluzione legislativa [...] ha trasformato la natura giuridica delle prime in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153/1999) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante». Per un commento a queste ultime, si rinvia a F. MERUSI, *Un «viatico costituzionale» per il passaggio dall'ente pubblico alla fondazione privata*, in *Le regioni*, 2004, p. 274 ss.

<sup>(126)</sup> Di tale avviso, tra gli altri, G. ALPA, *Responsabilità sociale dell'impresa e finalità sociali degli enti non profit*, in *Vita not.*, 2005, p. 1235 ss.

<sup>(127)</sup> Come si legge in G. CAIA, *Trasformazione delle università e fondazioni universitarie*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, cit., p. 57, si tratta di «due distinti fenomeni

soltanto connesso a tematiche proprie del diritto amministrativo, ma idoneo ad abbracciare anche specifici profili del diritto civile e commerciale.

### **3.1. Le fondazioni universitarie nel d.P.R. 24 maggio 2011, n. 254: strumentalità e rapporti con gli enti di riferimento.**

Quanto al primo dei modelli, molto diffuso è stato il ricorso da parte degli atenei alle fondazioni disciplinate dal d.P.R. 24 maggio 2011, n. 254, mediante cui ha trovato applicazione anche alla materia universitaria il criterio della specializzazione organizzativa. In forza di questo, è possibile che anche un soggetto giuridico di diritto pubblico, avendo generale capacità di diritto privato, costituisca o partecipi a soggetti giuridici specializzati per meglio perseguire le proprie finalità ed assolvere ai compiti che necessitino di varianti organizzative. Ciò purché non venga meno la corrispondenza con lo scopo istituzionale perseguito dall'ente stesso e non si contravvenga al divieto di spogliarsi dei compiti istituzionali disciplinati dall'ordinamento quali a necessario esercizio diretto<sup>(128)</sup>.

Si è così diffusa nell'ordinamento italiano una nuova figura di fondazione di diritto privato speciale, che può essere costituita da «una o più università» con la possibilità di prevedere anche la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, avente lo scopo di svolgere in via esclusiva funzioni strettamente strumentali e di supporto nei confronti degli atenei, con riferimento alla didattica e alla ricerca.

Ferma restando la possibilità per questi di avvalersi della propria generale capacità di diritto privato, che già consentiva loro di dare vita ad istituzioni a carattere privatistico secondo quanto previsto dal Codice civile e dal d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 sul riconoscimento delle persone giuridiche private, è stata la

---

giuridici, accomunati dalla forma soggettiva», che tuttavia «non sono necessariamente correlati e comunque, oggi, non coesistono; si può anzi dire che essi sono in qualche modo antitetici nel senso che l'uno determinerebbe la non necessità dell'altro e viceversa».

<sup>(128)</sup> Come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza. Su tutte, si v. Corte Conti, sez. contr., 22 luglio 1986, n. 1883, in Riv. corte conti, 6/1988, p. 73, ove si legge che: «Un ente pubblico economico [...] è legittimato ad operare il riassetto delle proprie attività imprenditoriali mediante il ricorso a società strumentali, appositamente istituite e la concessione alle stesse di compiti operativi, a condizione però che la partecipazione nelle società concessionarie non sia totalitaria - attesa l'impossibilità per l'ente pubblico di assumere una responsabilità patrimoniale illimitata - e che le funzioni pubbliche rimangano riservate all'ente concedente».

legge finanziaria per il 2001, 23 dicembre 2000, n. 388 a prevedere all'art. 59, co. 3 tale ulteriore possibilità di costituire fondazioni universitarie, la cui disciplina ha trovato poi spazio e specificazione nel predetto d.P.R. n. 254. Mediante tale strumento, si è dato finalmente alle università la facoltà di essere affiancate da strutture di supporto snelle ed efficaci che, liberandole da tutti i vincoli e gli ostacoli di tipo operativo che troppo spesso ne rallentano l'azione, le rendessero capaci di dedicarsi appieno allo svolgimento delle attività di didattica e ricerca, oltre che di garantire forme flessibili e trasparenti di coinvolgimento nell'attività di formazione e ricerca delle varie risorse economiche ed imprenditoriali presenti sul territorio<sup>(129)</sup>.

Ai sensi della disciplina contenuta nel sopracitato regolamento, recante «*Criteri e modalità per la costituzione delle fondazioni universitarie di diritto privato*», si prevede anzitutto che tali fondazioni debbano essere disciplinate per quanto in esso non previsto, oltre che dal Codice civile e dalle relative disposizioni di attuazione, anche da un proprio statuto, chiamato a specificarne compiti e strutture operative, da deliberare insieme all'atto costitutivo dalle stesse università – enti di riferimento, previa acquisizione del parere ministeriale, obbligatorio ma non vincolante<sup>(130)</sup>.

Si provvede poi a chiarire come tali fondazioni debbano operare nell'esclusivo interesse degli enti di riferimento (art. 1), quindi delle università che le costituiscono, chiamate a loro volta ad esercitare nei confronti di esse funzioni di indirizzo e riscontro sull'effettiva coerenza dell'attività svolta con i propri interessi, cercando altresì di bilanciare la libertà operativa insita nella natura giuridica privata delle fondazioni stesse e la necessità che queste operino strumentalmente rispetto ai fini perseguiti dall'ente di riferimento.

---

<sup>(129)</sup> Così D. MARCHETTA, *Le nuove fondazioni universitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/2001, p. 761 ss.

<sup>(130)</sup> Cfr. art. 3: «1. Le fondazioni sono disciplinate da uno statuto che ne specifica i compiti e le strutture operative. // 2. Lo statuto determina, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento: a) le finalità della fondazione; b) la composizione, le competenze e la durata dei suoi organi; c) i criteri in base ai quali altri soggetti, pubblici o privati, possono partecipare e i diritti e doveri a questi spettanti; d) la destinazione degli avanzi di gestione agli scopi istituzionali; e) le modalità di erogazione dei servizi a favore degli enti di riferimento; f) le cause di estinzione della fondazione e le disposizioni relative alla devoluzione del patrimonio secondo quanto previsto dall'articolo 15, comma 3. //3. Lo statuto è deliberato, unitamente all'atto costitutivo della fondazione, dagli enti di riferimento, previa acquisizione del parere del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Il parere ministeriale è allegato alla domanda di riconoscimento della personalità giuridica di cui all'articolo 1, comma 3. La stessa procedura si applica alle modifiche dello statuto».

Il legislatore si è preoccupato inoltre di individuare i criteri di partecipazione ed adesione alle fondazioni in questione da parte di enti amministrativi pubblici e soggetti privati, assicurando comunque che la presenza di soggetti esterni passi al vaglio dell'università costituente, fatta salva la possibilità per essa stessa di provvedere ad individuare i soggetti chiamati a partecipare all'atto di fondazione. Pertanto, sono in proposito individuate tre diverse categorie di soci: i Fondatori, i Partecipanti Istituzionali ed i semplici Partecipanti, a seconda del diverso grado di partecipazione e contribuzione all'attività della fondazione<sup>(131)</sup>.

Trovano altresì disciplina nel predetto Regolamento gli organi a presenza necessaria della fondazione (artt. 7 ss.): Presidente, Consiglio di Amministrazione e Collegio dei Revisori dei Conti; cui si aggiunge eventualmente - se previsto dallo statuto - anche un Comitato scientifico con funzioni consultive. Così come vengono enucleate anche le attività attribuibili a tali realtà, da svolgere a favore degli enti di riferimento, distinguendo in merito tra due tipologie (art. 2, co. 1): quelle connesse all'acquisizione di beni o servizi alle migliori condizioni di mercato; e quelle strumentali e di supporto alla didattica e ricerca (dalla promozione e sostegno finanziario, alla realizzazione di servizi per favorire le condizioni di studio, alla gestione delle strutture di edilizia universitaria, e così via).

Tale modello, così come appena delineato in termini normativi, ha posto comunque dei problemi applicativi ai quali si è cercato di capire in che termini sia stata data risposta, sia a livello dottrinale che nella prassi applicativa.

Il primo di essi concerne il rapporto fra autonomia universitaria e fondazioni, che riguarda sia la concreta configurazione delle fondazioni e la loro organizzazione,

---

<sup>(131)</sup> Cfr. art. 6: «1. Partecipano alla costituzione della fondazione, oltre agli enti di riferimento, gli enti e le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati individuati dagli enti di riferimento medesimi che abbiano accettato di contribuire, nella misura indicata nello statuto, al fondo di dotazione iniziale e al fondo di gestione della fondazione mediante contributi in denaro, in attività o in beni materiali e immateriali. Tali soggetti assumono la qualifica di "Fondatori".//2. Assumono la qualifica di "Partecipanti istituzionali" alla fondazione, previo gradimento della stessa e dell'ente di riferimento, enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati che condividendo le finalità della fondazione, contribuiscono alla realizzazione dei suoi scopi mediante contributi in denaro annuali o pluriennali, in attività o beni materiali e immateriali, in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita annualmente dal consiglio di amministrazione della fondazione.//3. Assumono la qualifica di "Partecipanti" enti ed amministrazioni pubbliche e soggetti privati che contribuiscono in via non continuativa agli scopi della fondazione con mezzi e risorse in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita dal consiglio di amministrazione della fondazione».

sia i rapporti funzionali, finanziari e di gestione che vengono ad instaurarsi fra queste e le università.

Assolutamente necessaria pare essere l'esistenza di un rapporto di strumentalità fra fondazioni e università (definite appunto "enti di riferimento"), tale da assicurare che l'attività di esse sia sempre e comunque sottoposta all'indirizzo e alla vigilanza degli atenei. L'attività di ciascuna fondazione, infatti, pur potendosi esplicare liberamente facendo ricorso agli strumenti privatistici a disposizione, deve sempre e comunque risultare come servente rispetto alle università di riferimento, realizzandone rigorosamente gli indirizzi, rispettandone le indicazioni e i programmi ed assoggettandosi alle verifiche necessarie.

Alla stessa logica, del resto, risponde la disciplina dei rapporti finanziari e di gestione tra le fondazioni e le università e l'individuazione degli strumenti di programmazione e di controllo dell'attività delle prime da parte degli atenei di riferimento, disciplinati dettagliatamente all'art. 12 del d.P.R. n. 254, ove si fa riferimento: alle linee guida che questi devono dettare per tutta la durata del consiglio di amministrazione, da aggiornare di anno in anno; al piano pluriennale delle attività della fondazione, nonché il "Piano di attività annuale" elaborato dal consiglio stesso; alle modalità, da stabilire nei singoli statuti, per la verifica dell'attuazione delle linee guida e dell'adempimento delle convenzioni stipulate, in mancanza della quale gli enti di riferimento possono procedere alla revoca ed alla contestuale sostituzione dei componenti il consiglio di amministrazione dallo stesso designati.

Altro ordine di problemi sui cui si è posta l'attenzione è rappresentato poi dalla individuazione esatta delle tipologie di attività attribuibili alle fondazioni in relazione al loro carattere strumentale nei confronti della didattica e della ricerca.

Il d.P.R. n. 254 – come anticipato - distingue innanzitutto, in conformità con quanto previsto dalla legge, due tipologie generali di attività che le fondazioni possano svolgere a favore e per conto degli enti di riferimento, secondo quanto stabilito dai rispettivi statuti: l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni

di mercato e lo svolgimento di attività strumentali e di supporto della didattica e della ricerca scientifica e tecnologica.

Il regolamento precisa poi che le fondazioni, in base a quanto stabilito dagli statuti, possono essere delegate a svolgere una o più tipologie delle attività anzidette, essendo la scelta al riguardo totalmente rimessa all'autonomia statutaria.

Vengono inoltre individuate in concreto le singole tipologie di attività rapportabili al criterio legislativo della strumentalità alla didattica e alla ricerca, ma ciò che peraltro appare più importante, insieme con l'individuazione delle predette tipologie di attività strumentali attribuibili alle fondazioni, è la specificazione, contenuta sempre nel regolamento, degli strumenti operativi con i quali tali attività possono essere svolte. Dispone infatti l' art. 2, co. 2) che, per il perseguimento delle finalità previste dalla legge, le fondazioni possono, fra l'altro, (questa volta l'elencazione non è tassativa, ma esemplificativa): promuovere la raccolta di fondi privati e pubblici e la richiesta di contributi pubblici e privati locali, nazionali, europei e internazionali da destinare agli scopi della fondazione; stipulare contratti, convenzioni, accordi o intese con soggetti pubblici o privati; amministrare e gestire i beni di cui abbiano la proprietà o il possesso, nonché le strutture universitarie delle quali sia stata loro affidata la gestione; sostenere lo svolgimento di attività di formazione, ricerca e trasferimento tecnologico, anche attraverso la gestione operativa di strutture scientifiche e/o tecnologiche degli enti di riferimento; promuovere la costituzione o partecipare a consorzi, associazioni o fondazioni che condividono le medesime finalità, nonché a strutture di ricerca, alta formazione e trasferimento tecnologico in Italia e all'estero, ivi comprese società di capitali strumentali a dette strutture (nel caso di partecipazione a tali società di capitali la partecipazione non può superare il cinquanta per cento dell'intero capitale sociale); promuovere e partecipare ad iniziative congiunte con altri istituti nazionali, stranieri, con amministrazioni ed organismi internazionali e, in genere, con operatori economico e sociali, pubblici o privati; promuovere seminari, conferenze e convegni



anche con altre istituzioni e organizzazioni nazionali ed internazionali o partecipare ad analoghe iniziative promosse da altri soggetti<sup>(132)</sup>.

Come dimostrato, l'elencazione delle attività attribuibili alle fondazioni e degli strumenti con i quali queste possono essere svolte è abbastanza ampia ed esaurisce in pratica le principali attività sussidiarie, strumentali e di supporto che rientrano nella comune esperienza di chi fa parte della comunità accademica.

Le formulazioni adoperate sono inoltre sufficientemente ampie e flessibili e si prestano ad essere rapportate ad una varietà di iniziative su cui possono misurarsi la creatività, la volontà e la capacità di rinnovamento di ciascuna università, in relazione anche agli apporti ed alla disponibilità delle istituzioni, delle imprese e delle comunità locali.

In conclusione, dal quadro complessivo emergente dalla legislazione e dalla prassi, si deve ritenere che tali fondazioni operino al fianco del sistema universitario pubblico, non essendo state elaborate dal legislatore per avere un carattere sostitutivo rispetto a tale sistema, quanto piuttosto come rappresentare strumenti finalizzati alla riduzione della spesa, allo svolgimento più efficiente di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, funzioni istituzionali che restano comunque riservate agli atenei. A dimostrazione di ciò, qualora fosse necessario, l'accentramento di ogni potere decisivo in mano agli enti di riferimento, con l'esclusione dalla vita di tali fondazioni degli altri soggetti che vi partecipano, il cui apporto viene - salvo rarissime eccezioni - limitato al solo momento contributivo e organizzativo, perdendo tuttavia l'occasione di creare una più concreta sinergia tra università e realtà imprenditoriali<sup>(133)</sup>.

Sebbene nel modello di fondazione universitaria in questione tali presupposti restino ben chiari, non si può non ritenere che la normativa che ne contiene la

---

<sup>(132)</sup> Considerazioni critiche sulle attività svolte dalle fondazioni universitarie, si rinviengono in G. M. RICCIO, *Le fondazioni universitarie. Analisi del d. P. R. 24 maggio 2001, n. 254*, in *Nuova Giur. Civ.*, II/2002, p. 141 ss., il quale ritiene la relativa disciplina il "cuore" del regolamento in esame.

<sup>(133)</sup> Per ulteriori riflessioni su tale modello di fondazione, si rinvia a S. DE GÖTZEN, *Le «fondazioni legali» tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011, p. 295 ss.; D. SORACE, *Le fondazioni universitarie (di diritto speciale)*, in S. RAIMONDI e R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, Torino, 2006, 135 ss.; A. POLICE, *Le fondazioni universitarie tra mito e realtà*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento competizione accountability nel governo dell'Università. Criticità del sistema e incertezze per il futuro*, vol. III, Napoli, 2013, p. 67 ss.

disciplina abbia costituito una prima apertura delle università verso la sfera del diritto privato, poi più esplicitamente manifestatasi nella disciplina contenuta all'art. 16 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

### **3.2. La trasformazione delle università in fondazioni.**

Seguendo tale direzione, infatti, il legislatore ha riconosciuto nella finanziaria 2008 alle università il potere di trasformare la propria natura giuridica da quella di ente di diritto pubblico dotato di autonomia funzionale a quella di soggetto privato, introducendo così la disciplina di un ulteriore modello di fondazione universitaria, non più con funzioni di supporto, ma di carattere sostitutivo rispetto all'ateneo-soggetto pubblico<sup>(134)</sup>.

In particolare, l'art. 16 sopracitato ha radicato la possibilità di trasformare l'Università pubblica in fondazione nelle disposizioni contenute all'art. 33 Cost., nelle «*leggi vigenti*», nell'«*autonomia didattica, scientifica, organizzativa e finanziaria*», facendo emergere già dalla lettera della norma uno dei tratti peculiari del fenomeno oggetto di studio, e precisamente che - a differenza di tutti gli altri casi di privatizzazione per fondazioni - trattasi questo di un caso in cui la trasformazione di ente pubblico risulta dotata di vero e proprio rilievo costituzionale, stante l'immediata relazione con i principi di autonomia di cui all'art. 33 Cost.

Ed è proprio sulla scorta del combinato disposto della norma costituzionale con la disciplina dettata dal legislatore ordinario che occorre anzitutto chiedersi se, effettivamente, la norma garantisca una reale facoltatività di trasformazione ovvero sancisca una sostanziale obbligatorietà della stessa. Il punto focale dello studio su questo specifico aspetto deve quindi essere costituito dall'indagine sulla natura giuridica delle fondazioni medesime, per verificare se, nonostante la precisazione legislativa del loro carattere privatistico, esse possano definirsi realmente tali.

---

<sup>(134)</sup> Per una ricostruzione dettagliata del fenomeno in questione, inquadrato nel più generale ambito delle trasformazioni degli enti pubblici, non si può che rimandare a P. POZZANI, *La trasformazione delle Università in Fondazioni – caratteri e principi generali*; e della stessa autrice, *Ancora sulla trasformazione delle Università in Fondazioni. Procedure e regime amministrativo dei soggetti trasformati*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 7/2012.

Per compiere un'analisi simile, non si può che partire dall'esame del testo di legge e della disciplina che ne deriva, predisposta con l'obiettivo di utilizzare le regole più flessibili del diritto privato nell'espletamento delle funzioni tipiche degli atenei, permettendo così a questi ultimi una più proficua competizione sia a livello nazionale che internazionale.

A tali fini, è stata anzitutto regolamentata la procedura di trasformazione dell'università in fondazione, per la quale è richiesta una delibera del Senato Accademico adottata a maggioranza assoluta, successivamente approvata con decreto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze. Si è previsto altresì che, contestualmente alla delibera di trasformazione, siano adottati pure lo Statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità della fondazione, anch'essi sottoposti all'approvazione ministeriale.

Per quanto riguarda invece lo status della fondazione risultante all'esito del processo di trasformazione di cui sopra ed il regime ad essa applicabile, la norma ha previsto che essa «*subentr[i] in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università*», oltre ad acquisire la proprietà dei beni immobili già in uso a quest'ultima mediante decreto di trasferimento dell'Agenzia del demanio al fondo di dotazione della fondazione.

Viene poi specificato come queste università costituite in fondazioni assumano natura giuridica di «*enti non commerciali*» chiamate a perseguire i propri scopi secondo le modalità loro consentite, operando «*nel rispetto dei principi di economicità della gestione*», senza alcuna possibilità di distribuzione di utili, proventi o rendite i quali, ove derivanti dallo svolgimento dell'attività svolta, vanno reimpiegati nell'espletamento delle funzioni e dei fini istituzionali dell'ente.

Non manca poi, in un'ottica incentivante, la previsione di alcune esenzioni ed agevolazioni fiscali. In particolare, sono esenti da tasse ed imposte i trasferimenti a titolo di contributo o liberalità in loro favore, così come ridotte risultano essere le spese notarili per gli atti di donazione ed interamente deducibili dal reddito i contributi e le liberalità da parte del soggetto erogante.

Tali fondazioni vengono inoltre dotate di autonomia contabile, organizzativa e gestionale, restando comunque per esse fermo il sistema di finanziamento pubblico, come dimostrato dalla previsione secondo la quale costituisce rilevante elemento di valutazione a fini perequativi l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione.

Quanto alle forme di vigilanza e controllo statale, le relative funzioni sono invece affidate al MIUR, di concerto con il MEF, la cui rappresentanza va assicurata nel collegio sindacale. Il controllo sulla gestione finanziaria è invece attribuita alla Corte dei Conti, che riferisce in merito annualmente al Parlamento.

Non si esclude poi l'ipotesi del commissariamento della fondazione, qualora il Ministro riscontri gravi violazioni di legge relative alla corretta gestione da parte degli organi di amministrazione o di rappresentanza, a fronte delle quali si dispone la possibilità di nomina di un commissario straordinario e di procedere entro sei mesi alla nomina di nuovi amministratori secondo quanto previsto dallo Statuto.

In relazione al personale amministrativo di tali fondazioni, si prevede invece in via transitoria l'applicazione del trattamento economico e giuridico vigente fino alla stipulazione del primo contratto collettivo.

Infine, quanto all'ulteriore disciplina applicabile, si dispone con una norma di chiusura il rinvio di carattere generale a tutte le disposizioni vigenti per le università statali, in quanto compatibili sia con l'art. 16 che con la natura privatistica delle fondazioni medesime, aprendo chiaramente ad un'interpretazione pubblicisticamente orientata delle norme civilistiche in materia di fondazione<sup>(135)</sup>.

---

<sup>(135)</sup> Come efficacemente sostenuto da A. ROMANO TASSONE, *Le fondazioni di diritto amministrativo: un nuovo modello*, in *Dir. Amm.*, 2005, p. 473 ss., «la riconsegna dello schema fondazionale al mondo della complessità impone di ricercare le possibili costanti disciplinari, e dunque, i nuovi «modelli», non già all'interno del «tipo» fondazione, ma nelle realtà ad esso sottostanti. La considerazione che dietro la maschera fondazionale possano celarsi interessi fortemente diversificati (d'impresa; pubblici; associativi) spinge infatti a risolvere in senso atomistico la disciplina delle fondazioni, anche di quelle «di diritto amministrativo», che quindi dovrebbero avere statuti giuridici differenziati, e dar vita a corrispondenti modelli disciplinari, a seconda che in esse si esprimano un ordinamento giuridico privato (come nel caso delle ex-IPAB e di almeno alcune fondazioni bancarie), ovvero un interesse che è affidato alla cura del fondatore-pubblica amministrazione (si vedano, per tutte, le fondazioni universitarie), ovvero ancora un fenomeno che, quale che ne sia la base e la natura intrinseca, opera su scala così ampia da sollecitare comunque l'interesse delle comunità politiche e degli enti che ne sono espressione (si veda il caso, sotto molti aspetti unico e non accomunabile ad altri, delle fondazioni «bancarie»)».

Tale analisi del testo normativo deve poi necessariamente intersecarsi con l'esame del regime giuridico di queste fondazioni universitarie, soffermandosi sul significato e sull'estensione dell'autonomia gestionale, organizzativa e contabile alle stesse attribuita, anche in relazione alle finalità didattiche e di ricerca scientifica.

Anzitutto va sottolineato come il fenomeno in questione richiami senz'altro un istituto tipico del diritto civile, quello della trasformazione di cui agli artt. 2498 ss. del Codice, in base al quale la natura giuridica di un ente può mutare, nella continuità però dei rapporti giuridici attivi e passivi del soggetto trasformato e del patrimonio di esso.

Tuttavia, una simile operazione, con riferimento alle università, non avrebbe potuto essere realizzata se non attraverso un'esplicita previsione normativa, stante l'impossibilità di applicazione estensiva degli articoli del Codice civile in materia di trasformazioni anche eterogenee all'infuori dei casi espressamente previsti dalle norme medesime.

Più specificamente, si è ritenuto di poter ascrivere le fondazioni universitarie in questione alla categoria delle fondazioni di partecipazione, in virtù di quanto previsto all'art. 16, co. 6 ult. periodo: «*Lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti, pubblici o privati*», che non pone tra l'altro limiti al partenariato pubblico privato.

La fondazione di partecipazione costituisce un particolare tipo di fondazione (cui pare debbano essere ricondotte anche quelle di tipo strumentale di cui al paragrafo precedente), configurandosi come una persona giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, ascrivibile senz'altro al *genus* delle fondazioni, ma quale variante atipica di esso. Essa si caratterizzerebbe infatti per la rilevanza attribuita, mediante opportune previsioni statutarie, non solo all'elemento patrimoniale ma anche, in senso differenziale rispetto allo schema classico, all'elemento personale, ponendola così a metà strada tra associazioni e fondazioni. Se nelle prime, infatti, l'elemento che le caratterizza consiste proprio nell'aggregazione di più persone per la soddisfazione di uno scopo comune interno ai loro interessi; a caratterizzare le

fondazioni tipiche è invece la destinazione di un patrimonio alla soddisfazione della volontà esterna del fondatore per il perseguimento di un determinato fine.

La fondazione di partecipazione, pertanto, rappresenterebbe proprio un *tertium genus* rispetto alle due figure tipizzate dal codice civile, combinando l'elemento tipico sia dell'una che dell'altra<sup>(136)</sup>.

Tornando al caso specifico delle fondazioni universitarie previste dal predetto art. 16, ai sensi della norma il Senato Accademico, deliberando la propria trasformazione in fondazione di diritto privato - e contemporaneamente adottando lo statuto ed i regolamenti di contabilità a maggioranza assoluta - può non soltanto assolvere a pubbliche funzioni quali la didattica e la ricerca con modelli e finalità privatistici, ma altresì stabilirne la *governance*. Tuttavia, non può non notarsi come la pur scarna disciplina contenuta nell'art. 16 in questione, più che dettare regole finalizzate alla definitiva e totale fuoriuscita delle università dal diritto pubblico, sembri al contrario e per certi aspetti restringere l'autonomia dei soggetti risultanti dalla trasformazione, sottoponendoli a forme di controllo e vigilanza cui neppure le università pubbliche sono sottomesse<sup>(137)</sup>. Si pensi, al riguardo, che resta fermo il finanziamento pubblico; che si prevede la nomina ministeriale di un Commissario straordinario per salvaguardare la corretta gestione dell'ente; che quest'ultimo è oggetto di vigilanza ministeriale; che lo stesso statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità devono essere approvati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

A ciò si aggiunga, ad ulteriore dimostrazione della contraddittorietà di tale disciplina, la notevole compressione dell'autonomia statutaria e regolamentare delle fondazioni rispetto a quella normalmente riconosciuta all'università – ente pubblico

---

<sup>(136)</sup> Sui caratteri propri della fondazione di partecipazione, si v. A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, p. 393 ss.; e F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione, le fondazioni tradizionali, le fondazioni di origine bancaria e le associazioni: elementi distintivi*, in AA. VV., *La Fondazione di Partecipazione, Quaderni della Fondazione del Notariato*, 2006, p. 67 ss.

<sup>(137)</sup> Così in particolare, F. OBERDAN, *Le Università scelgono se diventare fondazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 36 ss.; e S. POLIDORI, *La trasformazione delle università in fondazioni del d.l. n. 112 del 2008*, in *Corti pugliesi*, 2008, p. 557 ss.

ai sensi dell'art. 16 della legge 9 maggio 1989, n. 168, che riconosce a quest'ultima di emanare i propri statuti senza che il Ministro vi possa esercitare un controllo oltre che di legittimità anche di merito capace, in caso di esito negativo, di paralizzarne l'emanazione, come invece accade nel caso di cui all'art. 16.

Del resto, il rango costituzionale dell'autonomia delle università pubbliche su di esse determina un regime che privilegia forme di controllo interno o a gestione interna, circoscrivendo solo a limitati oggetti e procedimenti meccanismi di controllo esterno. Né per esse esistono norme specifiche che riconoscano un potere di sostituzione al Ministro nei confronti dei competenti organi accademici in caso di irregolarità amministrative da questi commesse, o un controllo sui singoli atti di gestione da parte della Corte dei conti, potendo essa effettuare solo un controllo sui risultati di quest'ultima<sup>(138)</sup>.

Altro profilo di criticità emerge con riguardo al personale amministrativo, categoria per la quale si stabilisce sostanzialmente il permanere dello status di pubblici impiegati, almeno fino alla stipulazione del primo contratto collettivo. Non può tuttavia non tenersi conto che tale contrattazione sarà destinata a svolgersi non più nell'ambito di una struttura pubblica, ma privata, con la conseguenza di far apparire forse più ragionevole una piena privatizzazione del rapporto di lavoro di

---

<sup>(138)</sup> Sul punto si v. M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei Conti: due riforme alla prova*, in *Riv. C. Conti*, IV /1996, p. 319; A. BRANCASI, *Controllo della Corte dei Conti sulle università alla luce delle recenti riforme*, ivi, p. 258; e R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie*, in *Foro Amm. CDS*, 10/2005, p. 3036 ss., il qual ribadisce come «In conclusione [...] preme ribadire come l'orientamento giurisprudenziale [...] che può dirsi ormai consolidato, esclude, nei confronti di singoli atti delle istituzioni universitarie, un controllo preventivo ad opera della Corte dei conti e, a maggior ragione, della Ragioneria dello Stato. Tale esclusione poggia su due ordini di considerazioni: la prima, che si potrebbe definire "testuale", fa riferimento alla distinzione tra amministrazioni dello Stato e amministrazioni pubbliche diverse dalle stesse, la seconda, di tipo, invece, "sistematico" fa riferimento al concetto di "autonomia" il quale, su indicazione costituzionale, deve ispirare l'intero ordinamento universitario. Quest'ultima considerazione appare, come rilevato, possedere un carattere assorbente rispetto alla prima in quanto costituisce l'architrave generale dalla quale discendono, trovandovi la propria ratio, gli argomenti più specifici a base testuale. Ne deriva che il sistema dei controlli nei confronti delle università deve essere articolato in forme esenti dal rischio di costituire un vulnus al loro assetto autonomistico: in particolare, si fa riferimento, fermo restando il controllo successivo ad opera della Corte dei conti ai fini della relazione al Parlamento, al controllo affidato ad appositi nuclei di valutazione interna, chiamati ad esaminare l'attività complessiva dell'università, non i singoli atti, sulla base di parametri non di sola legalità, ma di economicità, efficienza, efficacia ed effettività; più specificamente, l'art. 5, l. n. 537 del 1993, affida ai nuclei di valutazione interni alle università il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa: è questa la nuova frontiera del sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie».

tali dipendenti che ad oggi, invece, nonostante la privatizzazione del pubblico impiego operata dal d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che ha ridisciplinato il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione in base alle norme del Codice civile, continua a conservare numerosi profili di specialità.

Nessun cenno invece allo statuto del personale docente, che resterebbe pertanto quello prettamente pubblicistico. Tale silenzio da parte del legislatore, infatti, se riconnesso alla norma di chiusura contenuta all'ultimo co. dell'art. 16, non può che far intuire che le fondazioni universitarie possano applicare le disposizioni vigenti per le università statali in quanto compatibili, comprese quelle sul rapporto di lavoro dei docenti universitari, attualmente ancora sottratto per espressa previsione dell'art. 3, co. 2 del predetto d.lgs. n. 165 alla contrattualizzazione, da più parti al più presto auspicata<sup>(139)</sup>.

Da quanto emerso, la laconicità e lacunosità delle disposizioni in questione ha fatto sì che - ad oggi - l'art. 16 del d.l. 20 giugno 2008, n. 112 non abbia comunque ancora trovato applicazione concreta, pur risultando tuttora vigente, dato che la legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240 non ne ha dichiarato l'abrogazione espressa, non ha previsto norme incompatibili con esso o recanti altre ipotesi di trasformazione e/o modificazione dell'attuale forma giuridica, né una nuova regolamentazione dell'ipotesi di trasformazione delle università in fondazioni.

A maggior ragione considerando ciò, volendo trovare risposta ad uno dei principali interrogativi posti, e cioè se la trasformazione prefigurata debba intendersi come rimessa alla libera scelta degli atenei piuttosto che sostanzialmente obbligatoria, pare condividersi la tesi per cui tali fondazioni universitarie, così come anche quelle strumentali di cui al d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254, siano da ascrivere alla categoria delle "fondazioni autorizzate o a costituzione facoltativa a disciplina

---

<sup>(139)</sup> Per approfondimenti sul rapporto di lavoro di docenti e ricercatori universitari in genere, a sostegno di una necessaria riflessione sull'esclusione della categoria dalla contrattualizzazione del pubblico impiego, si v. M. T. CARINCI, *Docenti e ricercatori universitari*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 2000, p. 359 ss.; e G. GARDINI, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione dei docenti universitari*, in *Lavoro e diritto*, 1/2011, p. 173 ss.; con specifico riferimento al personale docente delle fondazioni universitarie ex art 16 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, si rinvia a S. MAINARDI, *La trasformazione delle Università in Fondazioni. Profili di diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2008, p. 116 ss.



speciale”<sup>(140)</sup> , che alcuni enti pubblici possono stabilire di utilizzare per trasformare la propria natura giuridica o per creare enti strumentali o accessori, al fine di favorire una maggiore integrazione nei rapporti con tessuto economico sociale di riferimento.

Un unico e timido tentativo di dare attuazione a quanto previsto nel 2008, si è infatti registrato soltanto in Toscana, ove nel 2009 era stata avanzata una proposta di protocollo di intesa tra gli Atenei di Firenze, Siena e Pisa e la Regione Toscana, fondato sulla trasformazione delle tre Università in fondazioni, sull'ingresso della Regione in tali fondazioni e sull'introduzione di meccanismi di "governo" che permettessero a quest'ultima di assumere un ruolo importante sulle scelte programmatiche dell'università oltre che sulla correttezza della gestione finanziaria. Tale progetto non ha alla fine visto la luce proprio per le preoccupazioni diffuse soprattutto in ambito accademico, ove si è temuto che una simile misura, presentata come volta ad un recupero di efficienza, in realtà avrebbe irreparabilmente danneggiato gli atenei in questione ed i loro numerosi punti di eccellenza, riconosciuti a livello internazionale.

#### **4. Ulteriori modelli atipici.**

Se i modelli di università finora descritti corrispondono tutti a fattispecie preesistenti alla stessa legge 30 dicembre 2010, n. 240, anche quest'ultima prevede in modo esplicito all'art. 1, co. 2 un modello di differenziazione atipico, permettendo a quelle Università considerabili come virtuose per aver «*conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca*», la possibilità di contrattare - «*sulla base di accordi*

---

<sup>(140)</sup> Così P. POZZANI, *Caratteri e disciplina della (possibile) trasformazione delle Università in Fondazioni*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, cit., p. 207, la quale ricorda invece come esistano al contrario altri modelli di trasformazione in fondazione a costituzione obbligatoria, o addirittura coattiva, direttamente operata dalle legge, nei quali pure sembra applicarsi per lo più la disciplina speciale pubblicistica e solo in via integrativa quella del codice civile sulle fondazioni. Al riguardo, si v. anche C. IBBA, *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, I/2001, p. 464; e V. GIOMMI, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino, 2006, p. 318 ss.

*di programma» con il Ministero - un assetto organizzativo del tutto diverso, sia per quel che riguarda la composizione e la costituzione degli organi sia per quel che riguarda l'articolazione interna dell'Università, anche su base policentrica. Il tutto dopo che il MIUR abbia provveduto a definire con decreto di natura non regolamentare i «criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti».*

Purtroppo anche tali previsioni, funzionali al riconoscimento di una maggiore autonomia per taluni atenei, hanno lasciato aperte non poche questioni problematiche, a cominciare dal fatto che, ovviamente, in sede di prima attuazione della legge - nonostante la positivizzazione di tale possibilità - tutti gli atenei abbiano dovuto applicare il nuovo modello uniforme di *governance*, senza potersene discostare.

Solo in un secondo momento, infatti, sulla base dell'accertamento di specifici requisiti, quali la stabilità dei bilanci e l'eccellenza dei risultati scientifici, alcuni sembrerebbero poter invece accedere ad una organizzazione differenziata, sebbene contrattata con il Ministero.

In quest'ottica, quindi, l'autonomia ha finito per essere qualificata dalla legge non come strumento per l'eccellenza, ma come premio, derivante dalla raggiunta eccellenza<sup>(141)</sup>.

La formula utilizzata dal testo normativo, a causa dell'eccessiva genericità, non permette infatti di individuare in modo preciso i criteri per selezionare aprioristicamente le Università meritevoli di più ampi spazi di libertà rispetto al modello uniforme prefigurato dalla legge, né si rinvencono elementi per delimitare l'oggetto della differenziazione, essendo previsto soltanto che il numero degli organi, come questi si compongano e si strutturino, rappresentino profili da rimandare eventualmente all'accordo di programma, mediante il quale la struttura

---

<sup>(141)</sup> Così F. MERLONI, *La nuova governance*, cit., p. 356, il quale sostiene che: «Si conferma il carattere, se non punitivo, almeno tutorio della imposizione del nuovo assetto degli organi. Visto che gli statuti non hanno prodotto i risultati attesi, con legge lo Stato impone a tutti una stretta veste uguale per tutti. Per le università "virtuose" è consentita la fuoriuscita dall'uniformità. In tal modo, però, si ammette che è proprio la possibile differenziazione delle soluzioni organizzative a costituire il fondamento e lo scopo dell'autonomia universitaria e che attraverso la ricerca di propri e diversificati modelli organizzativi si possono conseguire quei risultati di eccellenza».

amministrativa centrale approverà il modello della struttura controllata, secondo le forme della programmazione negoziata.

Tale accordo si profilerebbe dunque come un'estensione degli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non essendo tuttavia ad esso applicabile lo schema dell'art. 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u.e.l.), né quello degli accordi di programma in materia ambientale previsti dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 o in materia di beni culturali ai sensi del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Esso sarebbe piuttosto ascrivibile alla tipologia degli accordi organizzativi fra amministrazioni non pari ordinate, essendo il MIUR l'organo di vigilanza delle università<sup>(142)</sup>.

Come anticipato, tali concetti così generici dovrebbero inoltre trovare precisazione, in base a quanto stabilito dalla legge, attraverso un decreto ministeriale a carattere non regolamentare. Si tratta di una figura di atto normativo a sua volta nota e problematica, che suscita in particolare in questa materia qualche dubbio in relazione alla riserva di legge dell'art. 33 Cost<sup>(143)</sup>. Senz'altro, la contrattazione, dovendo avvenire tra Università e Ministero, consentirebbe alla prima di mantenere voce in capitolo e giocare il proprio ruolo, sebbene – come già detto – rimarrebbe un dato di fatto che essa dovrebbe intercorrere tra due soggetti in posizione marcatamente disuguale, fosse non altro perché i finanziamenti e i fondi agli atenei provengono in maniera preponderante dal Ministero.

Resta tuttavia da sottolineare l'ampiezza della possibile deroga, considerato che, almeno apparentemente, non sembrano esservi limiti alla possibilità di definire un regime differenziato, se non che non si possa fare a meno di prevedere organi la cui

---

<sup>(142)</sup> Come si legge in E. PICOZZA, *Il sistema o i sistemi di aggregazione delle università italiane*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., p. 171.

<sup>(143)</sup> Per considerazioni critiche sulla natura ed il ruolo di tale decreto di natura non regolamentare si v. M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2011, il quale sostiene che «non v'è dubbio che, complessivamente considerata, l'operazione porterebbe ad un esito di delegificazione: una delegificazione operata con un accordo di programma, adottato nella ricorrenza delle condizioni stabilite dalla legge per come definite con decreto non regolamentare del Ministro. Una sorta di delegificazione in materia di governance riferita al singolo Ateneo che abbia raggiunto un "accordo" con il Ministero, sulla base di "criteri per l'ammissione alla sperimentazione" definiti da un "decreto di natura regolamentare"».

presenza è ritenuta necessaria e che le modalità debbano essere sostenibili, concetto anche questo molto ampio nella sua concreta declinazione.

In altre parole, sono proprio la grande discrezionalità nella determinazione dei contenuti dell'accordo – e ancor prima nella determinazione delle condizioni per accedervi – a costituire la posizione soggettivamente diseguale delle parti dell'accordo stesso, che renderà a maggior ragione necessaria ed imprescindibile la predisposizione di criteri con riguardo all'individuazione delle università meritevoli di aderirvi, nonché con riguardo all'individuazione dei limiti e delle condizioni di deroga, e alle modalità di verifica dei risultati<sup>(144)</sup>.

Se di tale forma di differenziazione contrattata per ora non si è avuta applicazione, avendo dovuto tutti gli atenei uniformarsi al modello rigido di base, un ulteriore modello di differenziazione “per accordo” è stato già sperimentato, sebbene trattasi di un accordo non tra il Ministero e un'università, ma tra Ministero e un ente autonomo territoriale (Regione o Provincia autonoma), pur non esplicitamente previsto dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240: si tratta del regime differenziato speciale che caratterizza l'Università di Trento.

E' stato l'art. 2, co. 122 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che, operando direttamente come modifica del suo Statuto di autonomia, precisamente mediante l'introduzione del suo nuovo art. 79, ha delegato alla Provincia l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative relative all'Università degli Studi di Trento, compreso il relativo finanziamento, mentre il successivo co. 125 ne ha subordinato l'esercizio all'emanazione di apposita norma di attuazione statutaria<sup>(145)</sup>.

---

<sup>(144)</sup> Per approfondimenti ulteriori sul modello della differenziazione contrattata si v. D. DE PRETIS, *Le organizzazioni universitarie differenziate*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, cit., p. 31 ss.

<sup>(145)</sup> Cfr. art 2: «122. Nel rispetto dell'articolo 33 della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, la provincia autonoma di Trento esercita, ai sensi degli articoli 16 e 17 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, le funzioni, delegate alla medesima provincia autonoma a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, relative all'università degli studi di Trento, compreso il relativo finanziamento. L'onere per l'esercizio delle predette funzioni rimane a carico della provincia autonoma di Trento secondo quanto previsto dalla lettera c) del comma 1 dell'articolo 79 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, come sostituito dal comma 107, lettera h), del presente articolo.// [...]125. Fino all'emanazione delle norme di attuazione che disciplinano l'esercizio delle funzioni delegate di cui ai commi 122, 123 e 124, lo Stato continua a esercitare le predette funzioni ferma restando l'assunzione

Si tratta di norme di natura pattizia, concordate fra Stato e Provincia nell'ambito di una Commissione paritetica che le elabora, poi recepite dal Governo che le adotta con la forma del decreto legislativo. Queste, confluite poi nel d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142, hanno quindi definito principi e criteri piuttosto dettagliati, relativi a vari aspetti della vita dell'ateneo, contribuendo alla precisazione dei contenuti della delega e degli aspetti da disciplinare con legge provinciale: dal sistema della programmazione finanziaria e del finanziamento provinciale dell'Università, agli indirizzi e i criteri per i controlli sulla gestione, ai criteri e le modalità per la valutazione <sup>(146)</sup>.

Con particolare riferimento alla *governance*, nel rispetto dei principi della legge statale, è stato delineato un regime speciale di esercizio delle funzioni proprie dell'ateneo. Lo Statuto dell'Università infatti provvede, tra l'altro, ad una semplificazione degli organi di governo, implicante una composizione degli stessi con un numero limitato di membri; la previsione dell'istituzione dell'Organo di amministrazione, del Presidente, del Rettore e dell'Organo di governo scientifico, rispettando il principio della distinzione dei ruoli e delle responsabilità; la previsione che i componenti degli organi accademici che hanno il compito di assegnare le risorse siano diversi dai responsabili delle strutture che utilizzano le risorse medesime per la realizzazione dei piani scientifici e didattici; l'individuazione delle qualità e delle competenze necessarie per ricoprire le cariche di governo dell'Ateneo; Si tratta di una differenziazione del tutto particolare, che inevitabilmente ha suscitato l'interesse anche di altre Regioni le quali aspirerebbero a loro volta a divenire destinatarie di deleghe analoghe, che consentano loro di gestire,

---

*degli oneri a carico delle province autonome di Trento e di Bolzano, a decorrere dal 1° gennaio 2010, secondo quanto previsto dalla lettera c) del comma 1 dell'articolo 79 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, come sostituito dal comma 107, lettera h), del presente articolo».*

<sup>(146)</sup> Cfr. art. 2 d. lgs. 18 luglio 2011, n. 142: «1. Le funzioni in materia di Università degli Studi di Trento delegate con l'articolo 2, comma 122, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono esercitate dalla Provincia in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico e i principi fondamentali della legislazione statale in materia di università, nel rispetto di quanto previsto dallo Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige, dal presente decreto nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali».

disciplinandole anche per mezzo di previsioni di legge, le università statali presenti sul loro territorio.

Come accennato in precedenza, la caratteristica del modello trentino dell'accordo Stato- Provincia, risiede proprio nella circostanza per cui la definizione del regime giuridico differenziato è avvenuta senza alcun intervento da parte dell'Università e la stessa disciplina dei profili di *governance* dell'ateneo interessato non vede alcuna partecipazione da parte di esso, se non mediante lo statuto, a valle della normativa di legge e largamente condizionato dalla medesima, in particolare nelle soluzioni relative alle scelte operate.

Sempre il nuovo art. 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede, al co. 1, lett. c), in capo alle Province autonome *«l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze»*. Le funzioni delegate alla Provincia con onere del relativo finanziamento comprendono, sulla base della norma di attuazione statutaria: i contenuti della materia delegata, i principi e criteri dello Statuto dell'Università, le modalità di approvazione dello Statuto, il coordinamento con il sistema nazionale e norme particolari sul reclutamento dei docenti stranieri. La legge provinciale è chiamata a regolamentare altresì il sistema di programmazione finanziaria e i finanziamenti, nonché quelli per definire le risorse finanziarie da assegnare all'università; il regime e il funzionamento, la valutazione dei risultati da finanziare, il patto di stabilità provinciale.

Va sottolineato, in ogni caso, come la normativa in questione si collochi nel quadro di una tradizione che ha visto da sempre l'ateneo trentino assoggettato ad un regime giuridico particolare, mediante la regolamentazione della vita dell'ateneo affidata ad uno Statuto speciale in grado di rispecchiare la particolare situazione autonomistica locale.

Rispetto al passato, tuttavia, ne risulta notevolmente accentuato il ruolo della Provincia nell'esercizio delle funzioni tradizionalmente statali in materia di università. La predetta legge di attuazione definisce, infatti, oltre ai contenuti propri della materia delegata, principi e criteri cui deve attenersi il nuovo Statuto

dell'Università: dalle modalità per l'approvazione dello Statuto alle norme particolari sul reclutamento di docenti stranieri.

Sulla base di questo quadro, il nuovo Statuto dell'Università disegna un sistema di *governance* del tutto particolare, nel quali i tre principali organi di governo (Rettore, Senato, Consiglio di amministrazione) presentano diversità significative rispetto ai loro omologhi degli atenei statali. Le differenze principali afferiscono anzitutto ad un'accentuata distinzione fra i componenti degli organi accademici che assegnano risorse e i responsabili delle strutture che le utilizzano; alle qualità e le competenze rilevanti per l'accesso alle cariche; al ruolo del consiglio di amministrazione, nominato dalla Provincia così come il Presidente, chiamato ad approvare i piani di sviluppo scientifici e didattici proposti dal Rettore; e al ruolo dello stesso organo di governo scientifico (Senato) di dimensione ristretta (dieci componenti), per metà elettivo e per metà di nomina del Rettore<sup>(147)</sup>.

Se questa profonda differenziazione rispetto al modello generale delle università statali già può apparire di per sé come un elemento favorevole in un panorama di sostanziale uniformità, tuttavia le soluzioni adottate non presentano solo indiscutibili lati positivi, ma anche numerose problematiche, sia dal punto di vista procedurale, che dal punto di vista del regime impresso all'ateneo interessato.

Non vi è dubbio che la delega alla Provincia di Trento rappresenti un'opportunità concreta per meglio adattare l'intervento pubblico a una realtà accademica già di per sé particolare da un punto di vista organizzativo, nonché per rendere più forte e produttivo il legame con la collettività territoriale di riferimento semplificando talune relazioni interistituzionali.

Senza dubbio poi, da questa prospettiva, la stessa esperienza trentina potrebbe costituire, nell'ambito della più generale riforma, un modello di riferimento per ulteriori sperimentazioni, anche al di fuori del quadro delle possibilità di differenziazione segnalate.

---

<sup>(147)</sup> Cfr. tutta la Parte II (artt. 3 ss.) dello Statuto dell'Università di Trento, emanato con d.r. 23 aprile 2012, n. 167, dedicata agli organi centrali di ateneo.

Non vanno tuttavia taciuti alcuni rischi connessi proprio al fatto che, in netta controtendenza rispetto alle linee di indirizzo emergenti dalla riforma, che affida alla contrattazione con gli atenei l'introduzione dei regimi giuridici differenziati, l'Università interessata non ha avuto parte attiva nelle scelte che hanno condotto all'introduzione del nuovo regime, ed anzi ha in qualche modo subito sia l'originario accordo Stato-Provincia avente ad oggetto la delega delle funzioni, sia la definizione della propria disciplina giuridica ad opera della normativa pattizia di attuazione. Per altro verso va evidenziato il legame intercorrente fra l'ente delegato e l'ateneo, dovuto all'affidamento in capo al primo, ossia alla provincia di Trento, dei poteri di regolazione e gestione dell'università in via normale appartenenti allo Stato pur nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia. Lo spostamento della disciplina e della gestione amministrativa dell'Università ad un soggetto ad essa così vicino, al quale sono affidate, oltre alla regolazione, anche determinazioni essenziali riguardanti la sua vita, prime fra tutte quelle riguardanti la formazione del suo organo di amministrazione e il suo finanziamento, non può non destare qualche perplessità<sup>(148)</sup>.

Del resto, l'Università per essere autonoma, deve poter vedere le proprie prerogative tutelate dal potere politico, e in particolare da quello che, in quanto più vicino, importante e pervasivo nell'ambiente di riferimento, potrebbe risultare maggiormente soggetto a tentativi di ingerenza in quelle scelte che devono continuare ad essere rimesse all'autonomia e alla libertà accademica.

---

<sup>(148)</sup> Interessanti note al riguardo si rinvengono nelle parole dell'attuale Rettore dell'Università di Trento, D. DE PRETIS, *Le organizzazioni universitarie differenziate*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240, cit.*, p. 31 ss.



## CAPITOLO IV

### ALCUNI SPUNTI COMPARATISTICI: IL SISTEMA UNIVERSITARIO SPAGNOLO

**SOMMARIO:** *1. Origine ed evoluzione dell'università in Spagna. – 1.1. Il modello tradizionale. - 1.2. L'incidenza della Costituzione del 1978 e la Legge di Riforma Universitaria del 1983 (LRU). - 1.3. La Legge Organica delle Università del 2001 (LOU) e le ultime tendenze innovatrici: la Estrategia Universidad 2015. - 2. L'autonomia delle università ed il ruolo delle Comunità Autonome. - 3. L'organizzazione: le strutture. - 3.1. La governance. - 4. I meccanismi di finanziamento. - 5. L'utilizzo di modelli privatistici.*

---

#### **1. Origine ed evoluzione dell'università in Spagna.**

Come si è visto, per cogliere tutti i possibili risvolti concreti delle nuove norme, anche ai fini del coordinamento tra gli aspetti da riformare e gli altri non intaccati dal cambiamento, si sono prevalentemente inquadrate le scelte effettuate in sede di attuazione dai singoli atenei che, anche alla luce dei decreti applicativi emanati, hanno potuto agire nel definire il loro nuovo volto, optando per alcune soluzioni organizzative piuttosto che altre.

Tuttavia, in questo momento in cui si può dire che il percorso di riforma non si sia definitivamente concluso, anche l'analisi di alcuni ordinamenti universitari stranieri può rappresentare un utile strumento, *in primis* per capire a che punto sia quel percorso di integrazione europea delineato dal processo di Bologna e dalla strategia di Lisbona, di cui già si è detto; in secondo luogo per individuare quali eventuali punti di contatto intercorrano tra la disciplina delle università straniere che negli ultimi anni si sono maggiormente evolute e le recenti norme di riforma che hanno riguardato l'università italiana.

In quest'ottica, nell'ampio panorama europeo, l'attenzione deve senz'altro essere posta sul sistema universitario spagnolo, annoverabile tra quelli che nell'ultimo secolo hanno conosciuto più rapida evoluzione, in parte dovuta alla circostanza che nel giro di pochi anni esso è riuscito ad imporsi come sistema di istruzione superiore di massa<sup>(149)</sup>, in parte legata al progressivo decentramento delle competenze in materia alle Comunità Autonome.

Durante questo periodo di crescita, parallelamente, lo stesso sistema è stato interessato da profonde trasformazioni, determinate da numerose riforme giuridiche e strutturali, che si intende ripercorrere al fine di delineare un quadro completo circa l'evoluzione della relativa disciplina fino alla definizione del modello attuale, che si presenta come il portato di una successione di norme, a partire dall'inizio dello scorso secolo fino alla più recente Legge Organica di Modifica della Legge Organica delle Università (LOMLOU) del 12 aprile 2007, n. 4. Quest'ultima legge tuttavia - come desumibile dal titolo - non contiene che ulteriori modifiche a profili già precedentemente affrontati in chiave di riforma dalla Legge Organica delle Università (LOU) del 21 dicembre 2001, n. 6, ancora oggi considerata il testo normativo di riferimento per la disciplina e l'individuazione del regime giuridico delle università spagnole.

### **1. 1. Il modello tradizionale.**

Come in altri Paesi europei, ma rispetto ad essi nel giro di pochissimi anni, anche in Spagna le università sono state al centro di alterne vicende, che nel tempo le hanno viste dapprima inquadrarsi in un sistema di istruzione superiore fortemente accentrato, in cui programmi e autorità accademiche venivano stabiliti a livello ministeriale; poi indirizzarsi verso un modello connotato da un notevole grado di autonomia regionale e di ateneo, privo però di strumenti efficaci di controllo; infine

---

<sup>(149)</sup> Per la comprensione del fenomeno, si v. il report annuale predisposto dal Ministero dell'Educazione, *Datos y cifras del Sistema Universitario Español Curso 2011/2012*, reperibile nel sito [www.education.gob.es](http://www.education.gob.es), dal quale emerge che attualmente in Spagna sono presenti ben 79 università, di cui 47 pubbliche, 24 private, 6 a distanza e 2 speciali. Il dato rileva nella misura in cui fino al 1975 erano presenti solo 28 università, che nel giro dei dieci anni successivi sono divenute 35, fino a raggiungere progressivamente le 73 unità nel 2005.

pervenire ad un sistema, quello attuale, piuttosto decentrato e sottoposto a faticosi meccanismi di valutazione.

In realtà, per tutto il periodo dal medioevo fino al diciottesimo secolo, esse non avevano subito profondi cambiamenti<sup>(150)</sup>. Soltanto con l'inizio del diciannovesimo secolo, dopo gli effetti della Rivoluzione francese, qualcosa iniziò a mutare nella struttura dello Stato e, conseguentemente, anche nel modello di istruzione superiore, che cominciò ad essere ispirato al modello napoleonico. Sulla base di quest'ultimo le Università, totalmente disciplinate da norme statali, vennero regolamentate per ogni aspetto del loro funzionamento da norme esterne, valide ed applicabili alla totalità di esse uniformemente.

Tale modello di università si consolidò definitivamente con la Legge Generale di Istruzione Pubblica del 1857, conosciuta come *Ley Moyano*<sup>(151)</sup>, chiaramente ispirata alla Legge di Istruzione Pubblica francese del 1850, nota come *Loi Falloux*, che aveva imposto un sistema basato su principi secolari e accentratori. Si trattava di sviluppare anche nella penisola iberica un'università di monopolio statale che dipendesse in tutto e per tutto dal governo centrale, che fosse uniforme su tutto il territorio nazionale, e nella quale i docenti fossero considerati veri e propri funzionari di Stato, godendo in virtù di ciò di una certa posizione economica e di notevole prestigio sociale; il tutto a scapito della ricerca, che nel frattempo - salvo casi eccezionali - non riusciva ad esprimersi in modo significativo né per quantità né per qualità. Del resto, si deve considerare che l'università spagnola del XIX secolo, ispirata al modello di università napoleonica, creata dallo Stato e sottomessa al potere centrale, aveva tra i suoi obiettivi prioritari la formazione delle professionalità richieste dalla società. La Legge di Istruzione Pubblica del 1857, infatti, provvedeva a definire chiaramente gli studi universitari o superiori come “professionali”, capaci cioè di avviare all'esercizio delle professioni richieste dallo

---

<sup>(150)</sup> Per una ricostruzione completa delle fasi più risalenti della storia dell'Università in Spagna, si v. A. ALVAREZ DE MORALES, *Estudios de historia de la Universidad Española*, Madrid, 1993.

<sup>(151)</sup> Dal nome dell'allora Rettore dell'Università di Valladolid, Claudio Moyano. Per un'approfondita analisi del sistema delineato dalla *Ley General de Instrucción Pública* del 1857, si v. in particolare A. MONTERO ALCAIDE, *Una ley centenaria: la Ley de Instrucción Pública (Ley Moyano, 1857)*, in *Cabàs. Revista del Centro de Recursos, Interpretación y Estudios en materia educativa (CRIEME) de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (España)*, 1/2009.

Stato per la società. Stando così le cose, non poteva che essere la trasmissione delle conoscenze scientifiche, più che la ricerca, la parte centrale dell'attività da sviluppare in ambito accademico.

Sempre per effetto della *Ley Moyano*, gli insegnamenti universitari vennero poi organizzati in dieci distretti, in ciascuno dei quali il Rettore figurava come sommo responsabile, non soltanto della propria Università, ma di tutta l'istruzione pubblica che nei medesimi veniva impartita<sup>(152)</sup>.

Il punto di massima centralizzazione delle decisioni relative alla vita degli Atenei venne raggiunto però soltanto nel periodo successivo, negli anni del franchismo, dal 1943 al 1970, durante i quali si stabilì che tutte le questioni relative agli insegnamenti, alla durata o articolazione dei corsi, ai titoli, ai finanziamenti e alla nomina delle cariche accademiche, dovessero essere decise esclusivamente a livello ministeriale.

Con il trionfo delle truppe franchiste nella Guerra civile, erano infatti state stroncate sul nascere la maggior parte delle istanze di rinnovamento emerse nel corso della Seconda Repubblica (1931-1938), senza contare che molti docenti, anche i più autorevoli nelle rispettive materie, erano stati uccisi, carcerati o esiliati, e quelli che erano riusciti a rimanere avevano comunque dovuto aderire formalmente al regime.

Ulteriori passi decisivi verso questa tendenza accentratrice si registrarono poi, a compimento di una profonda riforma che era iniziata già a partire dal 1940 per volontà dell'allora Ministro dell'Educazione *Martín*, con l'entrata in vigore della Legge sull'ordinamento dell'Università spagnola del 29 luglio 1943, contenente una regolamentazione molto dettagliata delle strutture, degli organi dell'università e del corpo docente<sup>(153)</sup>.

---

<sup>(152)</sup> L'Università di Madrid occupava, in posizione preminente rispetto alle altre, il distretto centrale; in questo venivano impartiti tutti gli studi ed era l'unico in cui si poteva acquisire il titolo di Dottore. I restanti distretti corrispondevano alle Università di Barcellona, Valencia, Siviglia, Valladolid, Granada, Salamanca, Oviedo, Santiago de Compostela e Saragozza.

<sup>(153)</sup> La *Ley de 29 de julio de 1943, sobre ordenación de la Universidad española*, contenente 101 articoli e 15 disposizioni finali, era suddivisa in XIII capitoli, dedicati alla disciplina dei profili più disparati, dagli Organi per l'esercizio delle funzioni primarie dell'Università e norme generali sul loro funzionamento

Questa, pur senza apportare dei cambiamenti così rivoluzionari alle strutture di base rispetto al periodo precedente, ebbe senz'altro il merito di regolamentare i profili essenziali dell'università spagnola fino agli anni settanta<sup>(154)</sup>. In base a quanto previsto nella nuova legge, infatti, la nascente Università franchista continuava ad articolarsi nelle tradizionali Facoltà, strutture in cui era tradizionalmente organizzata la didattica, cui tuttavia vennero per la prima volta assegnate anche funzioni di ricerca, che però, di fatto, dopo la Guerra civile conobbero una forte battuta d'arresto<sup>(155)</sup>.

Con riferimento invece agli organi, la legge provvedeva innanzitutto ad elencarli espressamente, per poi spingersi fino all'individuazione dettagliata delle loro funzioni, ma anche delle modalità di nomina ed elezione, imponendo meccanismi di tipo marcatamente autoritativo e niente affatto riconoscenti di una qualche forma di autonomia degli atenei. A dimostrazione di ciò si pensi, a riguardo, che all'art. 40 era stabilito che il Rettore, organo posto a capo dell'Università, non solo dovesse essere di nomina ministeriale, ma addirittura dovesse necessariamente essere scelto nell'ambito dei cattedratici militanti della Falange spagnola tradizionalista. Inoltre, la sua autorità doveva essere esercitata personalmente o attraverso relazioni organizzative di tipo marcatamente gerarchico, di stampo quasi militare, nell'ambito delle quali le altre autorità accademiche avrebbero potuto agire solo in sua delega e gli organi collegiali non avrebbero avuto alcuna altra funzione se non quella consultiva, compreso il *Claustro* (il Senato) che, pur essendo un organo rappresentativo della comunità accademica, veniva considerato privo di effettiva capacità decisionale.

---

(IV- artt. 13-30); ai Professori universitari e loro obblighi e diritti (VIII - artt. 56-67); all'Organizzazione degli strumenti didattici (X- artt. 71 - 78); ai Fondi per l'Università (XII - artt. 84-100).

<sup>(154)</sup> Per un'efficace ricostruzione del periodo dell'università totalitaria, sviluppatasi nel corso della dittatura franchista e disciplinata dalla *Ley de 29 de julio de 1943*, si v. M. REDERO SAN ROMÁN, *Origen y desarrollo de la universidad franquista*, in *Studia Zamorensia*, 6/2002, p. 339 ss.

<sup>(155)</sup> Negli anni '40 del secolo scorso la ricerca si separò dalla didattica e si concentrò per lo più in capo al Consiglio Superiore delle Ricerche Scientifiche, istituito nel 1939 con lo spirito di rappresentare in materia di ricerca un'alternativa alle università.

Successivamente alla sconfitta dell'Asse nella seconda guerra mondiale, la sopravvivenza della dittatura in Spagna venne gravemente minacciata ed emerse la necessità di adattarsi alla nuova situazione internazionale.

In tale contesto, alcune innovazioni nel funzionamento dell'università e un nuovo impulso nella ricerca derivarono dalla presa di coscienza da parte del governo franchista dei pesanti ritardi della Spagna in campo economico ed educativo. Entrò così in vigore la Legge del 17 luglio 1956, che si occupava tra l'altro delle strutture di ateneo, introducendo accanto alle Facoltà i Dipartimenti, formati per il raggruppamento di diverse materie con l'obiettivo di configurare settori omogenei nel campo della didattica e della ricerca, che nel frattempo proprio in questi anni per la prima volta divenne oggetto di grande attenzione<sup>(156)</sup>.

Ma il progetto di riforma globale del sistema universitario non si arrestò, anzi proseguì negli anni a venire, trovando concretezza nella Legge Generale sull'Educazione (LGE) del 4 agosto 1970, n. 14, basata su due idee molto radicate nell'Europa degli anni '70: l'istruzione come fattore importante di sviluppo economico e la garanzia di accesso alla medesima nel rispetto dell'uguaglianza di opportunità (art. 30).

In particolare, tale legge venne a sostituire quella del 1943 che, oltre ad avere realizzato un forte controllo politico-ideologico, aveva imposto una grande rigidità amministrativa. Con questa, invece, accanto alle Facoltà tradizionali, venivano create altre entità come le Scuole Universitarie, gli Istituti Universitari, i Collegi e Patronati universitari (art. 63, co. 1), oltre ad essere rafforzato ulteriormente il ruolo dei Dipartimenti<sup>(157)</sup>.

Si iniziava inoltre a riconoscere alle università una certa autonomia statutaria (art. 66), lasciando ad esse alcuni spazi di libertà relativamente alle modalità di accertamento delle conoscenze degli studenti e di elaborazione dei *curricula* (art.

---

<sup>(156)</sup> La progressiva diffusione della ricerca scientifica a partire da questo periodo è stata oggetto di numerosi studi. Su tutti, si v. M. CUETO PÉREZ, *Régimen Jurídico de la Investigación Científica: La labor investigadora en la Universidad*, Barcellona, 2002.

<sup>(157)</sup> Cfr. art. 70 *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*: «1. Los Departamentos son las unidades fundamentales de enseñanza e investigación en disciplinas afines que guarden entre sí relación científica. Cada Departamento tendrá la responsabilidad de las correspondientes enseñanzas en toda la Universidad y en él estarán agrupados todos los docentes de las mismas».

37), rendendone più flessibile il funzionamento interno, permettendo la formazione di *Claustri* più rappresentativi e titolari di alcuni poteri (art. 84), strutturando la docenza in cicli e incentivando la ricerca scientifica, riconoscendo altresì agli atenei piena personalità giuridica e un proprio patrimonio (art. 63, co. 3), pur senza eliminare del tutto il controllo ministeriale.

Agli anni settanta del secolo scorso si devono, pertanto, i primi veri tentativi di adeguamento dell'istruzione universitaria ad una domanda in espansione e rapida trasformazione. Tuttavia, per effetto della dissoluzione del regime in seguito alla morte di Franco nel 1975, il dettato della LGE di fatto rimase per molto tempo parecchio distante dalla sua realizzazione concreta, iniziando soltanto in seguito, con l'avvento del primo governo socialista, un periodo di trasformazioni davvero significative dell'intero sistema.

## **1.2. L'incidenza della Costituzione del 1978 e la Legge di riforma Universitaria del 1983 (LRU).**

Ad otto anni di distanza dalla LGE, anche la Spagna giunse finalmente il 27 dicembre 1978, in netto ritardo rispetto agli altri Paesi europei, alla promulgazione della propria Costituzione, ispirandosi proprio ad alcune delle esperienze costituzionali già consolidate. La Carta fondamentale, tra l'altro, segnava una svolta anche nel sistema di istruzione, in particolare quello universitario, attraverso due norme idonee ad incidervi direttamente: l'art. 27, co. 10 che sancisce a tutt'oggi il principio di autonomia delle università, ricalcando evidentemente il disposto della art. 33, co. 6 della nostra Costituzione <sup>(158)</sup>; e l'art. 149, co. 31, che individua tra le materie di competenza esclusiva dello Stato la «*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*», in questo caso invece anticipando la previsione inserita nella Costituzione

---

<sup>(158)</sup> L' art. 27, co. 10 della Costituzione spagnola sancisce infatti che: «*Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.*».

italiana per effetto della modifica del 2001 all'art. 117, co. 2 lett. n), che ha attribuito l'emanazione di norme generali sull'istruzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Relativamente all'autonomia riconosciuta alle università, si può comprendere quanto sia stata fondamentale l'affermazione di essa a livello costituzionale per segnare la definitiva rottura con il modello tradizionale fino ad allora vigente di tipo marcatamente centralista.

Tuttavia, esattamente come in Italia, la Costituzione si era limitata a sancire un principio, il cui significato avrebbe poi dovuto essere declinato con esattezza in apposite leggi successive.

Nel nostro Paese, dal 1948 si è atteso molto a lungo per l'adozione di una legge di attuazione dell'autonomia universitaria, quella del 9 maggio 1989, n. 168; anche in Spagna però il percorso di attuazione dell'autonomia universitaria, sebbene più rapido, è stato piuttosto tortuoso, caratterizzato da numerosi tentativi di dare un significato concreto al dettato costituzionale, con un ampliamento progressivo della sfera di autonomia riconosciuta alle Università nella successiva legislazione fino ai giorni nostri.

Dopo il ripristino della democrazia e l'entrata in vigore della Costituzione, la vera e propria rivoluzione nel sistema universitario è stata realizzata per effetto della Legge di Riforma Universitaria (LRU) del 25 agosto 1983, n. 11, che si proponeva come punto di partenza per l'emancipazione definitiva del sistema in questione dal controllo statale.

In primo luogo, grazie ad essa le Università fuoriuscirono dall'amministrazione statale e vennero definite come enti pubblici non economici autonomi, dotati di personalità giuridica, chiamate a svolgere le proprie funzioni in un regime di autonomia, il cui contenuto fu dettagliatamente definito all'art. 3, co. 1 e 2.

Altra novità significativa introdotta dalla LRU risiedeva nel trasferimento delle responsabilità dirette in materia di istruzione superiore dal governo centrale alle 17



neo-istituite Comunità autonome<sup>(159)</sup>. In particolare, venivano trasferite a queste ultime i compiti di creazione, coordinamento e finanziamento delle Università, attuando pertanto un sistema di decentramento che dal completo controllo del governo centrale le vedeva diventare per certi versi più autonome, seppur sempre dipendenti dai governi regionali<sup>(160)</sup>.

Precisamente, sulla base di quanto disposto nella LRU, il potere universitario veniva tripartito tra: governo centrale, responsabile della normativa di carattere generale in materia di università e di personale docente; governi regionali, responsabili della pianificazione dell'istruzione superiore nella regione e del finanziamento di essa; università stesse, cui spettavano le decisioni riguardo l'organizzazione interna, la didattica, la ricerca e la gestione finanziaria, nonché relative ai corsi, ai *curricula* e ai piani di studio. Questi ultimi, che fino a quel momento erano stati identici in ogni università, venivano differenziati tra di loro e non più organizzati rigidamente<sup>(161)</sup>.

Tra le altre innovazioni dovute alla riforma del 1983, non può essere poi dimenticato il nuovo volto dato alla *governance* interna che diveniva, rispetto al

---

<sup>(159)</sup> Per rispondere alle richieste di autonomia provenienti dalle forze nazionaliste e per risolvere le diversità regionali che caratterizzavano la Spagna dopo la fine della dittatura franchista, all'art. 2 della Costituzione del 1978 venne previsto che: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*»; tale previsione trovò ulteriore specificazione nel Capo III del Titolo VIII, in particolare all'art. 143, co. 1: «*En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos*». La Costituzione spagnola, a differenza di quella italiana, non indica, pertanto, quali sono le regioni in cui si ripartisce lo Stato, né le istituisce, ma si limita solamente a prevedere il procedimento attraverso il quale le comunità territoriali possono, se vogliono, acconsentire all'autonomia politica e organizzarsi in Comunità Autonome, secondo un principio dispositivo o di volontarietà. Di fatto però tutte le regioni, non solo quelle storiche, hanno esercitato tale diritto e, dal 1979 fino al 1983, tutte le province spagnole si sono organizzate in Comunità Autonome. Ecco perché a partire dagli Accordi di autonomia del 31 luglio del 1981, la struttura dello Stato è stata indirizzata verso una generalizzazione della formula delle Comunità Autonome ed una omogeneizzazione dell'autonomia politica di cui queste avrebbero goduto. Di qui l'approvazione della mappa delle autonomie, l'adozione del calendario per l'elaborazione ed approvazione degli Statuti di Autonomia, la definizione delle competenze delle Comunità Autonome, degli organi rappresentativi e di governo delle stesse.

<sup>(160)</sup> Come dimostrato dalla previsione dell'art. 12, co. 1: «*Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente*».

<sup>(161)</sup> Così, J. G. MORA, *L'istruzione superiore in Spagna di fronte a nuove sfide*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2003, p. 406.

passato in cui tutti i funzionari venivano nominati dal governo centrale, estremamente democratica. Tutti coloro i quali erano chiamati a ricoprire la titolarità di organi, infatti, a partire da questo momento in poi avrebbero dovuto essere eletti, a cominciare dal Rettore (art. 18, co. 2); gran parte del potere decisionale veniva inoltre trasferito ad organi collegiali, anch'essi formati dagli esponenti della comunità accademica nei medesimi rappresentata<sup>(162)</sup>.

Conclusivamente, nell'ultimo titolo prima delle Disposizioni transitorie e finali, la LRU dedicava alcune disposizioni alla possibilità di creare università private nell'ambito di quella libertà di creare centri di insegnamento riconosciuta dall'art. 27, co. 6 della Costituzione (art. 57), sebbene la relativa disciplina restasse piuttosto scarna, per lo più incentrata sull'individuazione delle modalità di creazione e riconoscimento di esse (art. 58).

Erano comunque evidenti gli sforzi compiuti dal legislatore per dare impulso ad un processo di decentramento ed autonomia senza precedenti. Nonostante questo, tuttavia, la LRU non riuscì a risolvere tutti i problemi ed i conflitti propri del sistema universitario. In particolare, il modello di *governance* delineato rivelava seri nodi problematici in termini di efficienza, al punto che già sul finire degli anni novanta tra gli studiosi ed anche a livello politico si era diffusa la consapevolezza della necessità di introdurre ulteriori cambiamenti nella disciplina dell'istruzione universitaria.

In tutta la Spagna a tal fine vennero in quel periodo organizzati seminari e pubblicati contributi per analizzare la situazione e avanzare proposte di riforma.

In particolare la CRUE, la Conferenza dei Rettori delle Università Spagnole, commissionò uno studio per evidenziare i limiti del sistema universitario e caldeggiare una riforma. Il cosiddetto *Bricat Report* del 2001 che ne conseguì ebbe proprio il merito di raccogliere le opinioni di esperti in amministrazione, management, finanziamento, qualità ed insegnamento. Esso, valutato in termini

---

<sup>(162)</sup> Cfr. art. 13 ss. LRU, relativi alle modalità di elezione delle componenti rappresentative negli organi collegiali, all'individuazione esatta delle funzioni e della composizione del *Consejo Social*, del *Claustro Universitario*, della *Junta de Gobierno*, delle *Juntas de Facultad* e dei *Consejos de Departamentos*.

molto positivi dagli esperti, venne invece ostinatamente bocciato proprio dai Rettori, i quali ritennero che le proposte ivi contenute fossero troppo rivoluzionarie<sup>(163)</sup>.

A prescindere da questa vicenda, in ogni caso, nell'agenda di tutti i candidati alle elezioni politiche spagnole del 2000 c'era tra i primi punti del programma la riforma della LRU del 1983, considerata ormai pacificamente da tutti come necessaria; la vittoria del partito conservatore fece sì che ad avanzare una proposta concreta fosse poi proprio quest'ultimo, anche in considerazione di quel movimento di rinnovamento del sistema universitario intrapreso in seguito alla Dichiarazione di Bologna del 1999, con l'ambizioso obiettivo di realizzare entro il 2010 uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore.

### **1.3. La Legge Organica delle Università del 2001 (LOU) e le ultime tendenze innovatrici: la Estrategia Universidad 2015.**

Nell'ottica di provvedere quanto prima ad una riforma del sistema universitario, già nel 1992, nel 1994 e nel 1998 erano stati fatti alcuni tentativi di revisione della LRU, con la presentazione di disegni di legge che avrebbero dovuto riavvicinare l'organizzazione del sistema universitario alle intenzioni originarie del legislatore; si trattò però di tentativi vani, che non ottennero la maggioranza in Parlamento, ma che d'altra parte si rivelarono utili per lasciare il campo ad un dibattito interessante in materia di complessivo riordino della normativa in materia di università.

Nel 2001 il nuovo Governo decise infatti di presentare al Parlamento un progetto di Legge Organica in materia di Università, che non fosse di mera riforma della LRU del 1983, ma che riuscisse a realizzare un impianto normativo del tutto diverso rispetto al passato, affrontando in modo sistematico la disciplina delle università spagnole. Si giunse così all'approvazione della Legge Organica<sup>(164)</sup> delle

---

<sup>(163)</sup> Nello specifico, i Rettori non condividevano la proposta di creare un organo dell'Università composto per il 49% da persone esterne ad essa, o comunque da figure non accademiche. Così, J. G. MORA, *Spagna*, in *La governance delle Università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, di C. FINOCCHIETTI (a cura di), in *Universitas Quaderni*, Roma, 24/ 2009, p. 213.

<sup>(164)</sup> Tra le fonti del diritto spagnolo è presente anche, per espressa previsione dell'art. 81 Cost., la cosiddetta *Ley Organica*, un particolare tipo di legge che nell'ordinamento italiano non esiste e che si colloca in una posizione intermedia, sia in termini di contenuto che di procedimento, tra Costituzione e legge ordinaria, per la disciplina di determinate materie. Le leggi organiche si votano, infatti, con un procedimento

Università (LOU) del 21 dicembre 2001, n. 6, con l'obiettivo dichiarato di promuovere l'intervento dello Stato nella strutturazione e nella coesione del sistema universitario, di approfondire le competenze delle Comunità Autonome in materia di istruzione superiore, di incrementare il grado di autonomia delle università, di stabilire i canali necessari per rafforzare le relazioni ed i collegamenti reciproci tra università e società, come affermato nella Relazione di accompagnamento alla legge stessa.

Tali propositi si sono tradotti in una serie di cambiamenti nella disciplina delle università, che hanno interessato diversi profili<sup>(165)</sup>. In primo luogo, la LOU ha ridefinito le competenze in materia articolandole su vari livelli: quello dell'Amministrazione statale, quello delle Comunità Autonome e quello delle università. Essa, in particolare, ha attribuito maggiori poteri di autogoverno a quest'ultimo livello e ha disposto un maggiore coinvolgimento delle Comunità Autonome, determinando rispetto alla previgente legislazione un significativo incremento di funzioni sia di queste che degli atenei.

Con la nuova normativa si è provveduto inoltre a stabilire le condizioni ed i requisiti per la creazione, il riconoscimento ed il regime giuridico delle università<sup>(166)</sup>, con alcune peculiarità a seconda che siano pubbliche o private. Per quanto riguarda le prime, l'art. 4 ha precisato ad esempio come la creazione di esse debba necessariamente avvenire mediante una legge dell'Assemblea legislativa della Comunità Autonoma nel cui ambito territoriale sono istituite, oppure mediante una legge del Parlamento, su proposta del Governo e d'intesa con il Consiglio di Governo della Comunità Autonoma di riferimento. É inoltre necessario il parere

---

aggravato, che richiede la maggioranza assoluta dei componenti (non tre quinti come per quelle di revisione costituzionale, non a maggioranza semplice come le ordinarie) ed hanno il vantaggio di resistere all'abrogazione rispetto ad eventuali leggi ordinarie.

<sup>(165)</sup> Per una ricostruzione dettagliata della disciplina introdotta dalla nuova legge, commentata articolo per articolo, si v. AA. VV., *Un paseo por la LOU. Análisis sistemático de la Ley Orgánica 6-2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Madrid, 2003, che raccoglie gli atti del V Seminario sugli aspetti giuridici della gestione dell'università, tenutosi il 29, 30 e 31 maggio 2002 presso la *Pontificia Universidad Comillas de Madrid*, interamente dedicato all'allora recente emanazione della LOU.

<sup>(166)</sup> Con riferimento al regime giuridico delle università pubbliche, cfr. art. 6, commi 1 e 2 LOU: «*Las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquéllas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (...)*».

preventivo del Consiglio di Coordinamento Universitario, nell'ambito della programmazione generale dell'insegnamento universitario.

Tali previsioni, di fatto, hanno confermato che anche in Spagna la creazione di università pubbliche è rimessa esclusivamente alla legge, come del resto – si è visto – anche nel nostro ordinamento, sulla base di quanto disposto però da una norma di carattere generale, tuttora vigente, riferita a tutti gli enti pubblici, l'art. 4 della legge 20 marzo 1975, n. 70, in cui si legge che *«nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge»*.

Per quanto concerne invece le Università private, la LOU – sempre nel rispetto del principio di libertà di istituire centri di insegnamento previsto dall'art. 27, co. 6 della Costituzione del 1978 – ha disciplinato più nel dettaglio rispetto al passato i profili riguardanti: l'istituzione, rimessa all'autonoma iniziativa di persone fisiche o giuridiche; il riconoscimento, per il quale vigono le stesse regole previste per le università pubbliche dall'art. 4; il regime giuridico<sup>(167)</sup>, i meccanismi di valutazione e il riconoscimento dei titoli, cercando così, per quanto possibile, di introdurre anche per questa categoria di atenei requisiti analoghi a quelli già previsti per le università pubbliche, tenendo conto che sia le une che le altre perseguono i medesimi obiettivi e sono coinvolte nel miglioramento della qualità dell'intero sistema, a prescindere dalla diversità della loro natura giuridica.

Con l'entrata in vigore della LOU è stata inoltre rimarcata la netta distinzione tra le funzioni di governo, di rappresentanza, di controllo e consultive, facendo corrispondere a ciascuna di esse le attribuzioni di specifici organi. In particolare, nei procedimenti decisionali è stato dato maggiore risalto al ruolo di alcuni di essi, come il Rettore, per l'elezione del quale per la prima volta all'art. 20, co. 2 è stato previsto il voto diretto con suffragio universale a superamento dell'elezione indiretta

---

<sup>(167)</sup> Per il regime giuridico delle università private, cfr. art. 6, co. 5 e 6: *«Las Universidades privadas se registrarán por las normas a que se refiere el apartado 1 anterior, por la Ley de su reconocimiento y por sus propias normas de organización y funcionamiento. Éstas incluirán las previsiones derivadas de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2, y el carácter propio de la Universidad, si procede. A las Universidades privadas también les serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada. Las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas serán elaboradas y aprobadas por ellas mismas, con sujeción, en todo caso, a los principios constitucionales y con garantía efectiva del principio de libertad académica manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio»*.

da parte del *Claustro* prevista dalla LRU del 1983; o come il Consiglio di Governo, individuato all'art. 15 come massimo organo di governo delle Università, col compito di stabilire l'indirizzo strategico e programmatico nell'ambito dell'organizzazione degli insegnamenti, della ricerca, delle risorse umane e sotto il profilo economico. Proprio con riferimento alla composizione di quest'ultimo, inoltre, per la prima volta nella LOU si è disposto in merito all'inserimento di persone esterne alla comunità universitaria, nel numero di tre membri, appartenenti al *Consejo Social* <sup>(168)</sup>.

Ulteriori significative innovazioni sono state introdotte poi in materia di reclutamento del personale docente, con la previsione di un sistema di selezione il più possibile aperto, competitivo e trasparente mediante lo strumento del concorso di abilitazione nazionale per la chiamata di personale accademico da parte delle Università, disciplinato compiutamente all'art. 57 LOU.

Tra le novità più di rilievo, deve altresì essere segnalata l'introduzione dell'accREDITAMENTO obbligatorio dei corsi di studio condotto dalla nuova Agenzia per la valutazione della Qualità e l'AccREDITAMENTO (ANECA), come previsto dagli artt. 31 e 32 della legge, la quale si chiude con un titolo espressamente dedicato alle misure che Stato, Comunità Autonome e Università sono chiamate ad adottare per la piena integrazione del sistema spagnolo nello Spazio Europeo di Istruzione Superiore (da quelle finalizzate ad una modifica degli insegnamenti e dei titoli per meglio adattarli al raggiungimento di tale obiettivo, a quelle preposte ad incentivare la mobilità dei docenti e studenti all'interno dello Spazio medesimo, secondo quanto previsto dagli artt. 87 ss).

Nonostante queste riforme non siano state così incisive come si era inizialmente ipotizzato, non sono state comunque ben accolte né dal mondo accademico, né dagli studenti, che vi hanno intravisto un vero e proprio attacco all'autonomia e alla democrazia dell'università. Per tali ragioni, sin da subito, l'opposizione alla LOU si è manifestata in maniera davvero diffusa, culminando con la presentazione di un

---

<sup>(168)</sup> Cfr. art. 15, co. 2: «Además, serán miembros del Consejo de Gobierno, tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria».

ricorso di legittimità costituzionale. Alcune università hanno scelto tra l'altro di non applicare la riforma in segno di protesta tant'è che, a quasi due anni dalla sua entrata in vigore, solo quattordici atenei su quarantotto avevano approvato i nuovi statuti in ottemperanza alla legge, la quale aveva previsto quindici mesi di tempo per l'adeguamento di essi, secondo quanto dettato dall'art. 2 delle Disposizioni transitorie<sup>(169)</sup>.

In realtà, tale lettura in termini negativi delle riforme introdotte, se per certi aspetti può essere condivisa, per altri può risultare eccessiva. I cambiamenti disposti senz'altro hanno inciso sulla *governance* di Ateneo, ma di fatto non si sono spinti oltre in termini di reale riassetto del sistema previgente. Anzi, questi avrebbero potuto anche essere interpretati positivamente, in considerazione dello spazio e del grado di autonomia lasciati alle università e alle Comunità autonome rispetto a quanto si era verificato per il passato.

Certamente, forse alcuni cambiamenti disposti dalla nuova legge si sarebbero potuti realizzare anche senza l'entrata in vigore di essa, ma senz'altro in tal modo non sarebbero stati avvertiti come necessari da tutte le università, che probabilmente avrebbero continuato ad indugiare nell'emanciparsi dalla situazione in cui avevano versato dalla fine della dittatura franchista fino a quel momento.

A voler ragionare anche in termini di paragone con il nostro ordinamento, va inoltre considerato che la Spagna, pur avendo avviato con molto ritardo rispetto agli altri Paesi europei il proprio percorso di riordino del sistema universitario, riconoscendone l'autonomia solo nel 1978 con l'entrata in vigore della Costituzione, è riuscita poi virtuosamente ad anticipare certe tendenze. Rispetto ad altri Paesi, come la Francia o la stessa Italia, è giunta infatti molto tempo prima all'emanazione di una legge organica capace di regolamentare la vita delle università per molti dei suoi aspetti, al punto da destare qualche perplessità proprio con riferimento all'effettivo rispetto del principio di autonomia costituzionalmente affermato.

---

<sup>(169)</sup> Precisamente, la *Disposición transitoria segunda* aveva previsto che gli Atenei avessero a disposizione sei mesi di tempo a partire dall'entrata in vigore della LOU per la costituzione del nuovo *Claustro Universitario*, il quale poi al massimo entro altri nove mesi dalla sua costituzione avrebbe dovuto procedere all'elaborazione del nuovo statuto ai sensi della nuova legge.

Non a caso il medesimo dibattito registratosi all'inizio degli anni 2000 per effetto della LOU, nel nostro Paese si è manifestato esattamente dieci anni più tardi, con l'entrata in vigore della sopracitata legge 30 dicembre 2010, n. 240. Prima di essa, infatti, nel nostro ordinamento l'autonomia delle Università aveva trovato piena attuazione esclusivamente con la legge 9 maggio 1968, n. 189, che di fatto agli artt. 6 e 16 aveva soltanto delineato il contenuto ed i confini entro cui gli atenei avrebbero potuto muoversi nella definizione del proprio assetto interno.

Con la riforma, invece, anche in Italia si è posto il problema di capire fino a che punto il legislatore sia riuscito a razionalizzare il sistema, senza comprimere troppo l'autonomia riconosciuta alle università dalla Costituzione, avendo regolamentato dettagliatamente certi profili, relativi ad esempio alla *governance* e all'articolazione interna, per il passato rimessi in gran parte all'autonomia statutaria (si pensi ad esempio alla precisa definizione del numero, delle funzioni e della composizione degli organi accademici che si rinviene all'art. 2, co. 1).

Questo confronto con l'ordinamento italiano sembrerebbe proprio dimostrare come il lavoro compiuto da legislatore in Spagna dieci anni prima non sia stato poi così poco incisivo o addirittura inutile, se nel tempo quello spagnolo è riuscito ad imporsi come modello utilizzato anche in sistemi universitari diversi, come quello francese o italiano.

Nonostante ciò, a soli cinque anni dalla promulgazione della LOU, si è deciso di intervenire nuovamente sul sistema universitario spagnolo con l'approvazione della Legge Organica di Modifica della Legge Organica delle Università (LOMLOU) del 12 aprile 2007, n. 4.

Già dal titolo può evincersi come non si sia trattato di una riforma molto ambiziosa, ma piuttosto necessaria per adeguare il sistema di istruzione superiore al Processo di Bologna. Nonostante infatti anche la LOU contenesse alcune disposizioni in merito, queste di fatto non erano riuscite a dare il giusto rilievo alle conseguenze che la creazione di uno Spazio Europeo di Istruzione Superiore avrebbe comportato.



Negli anni a seguire, tale processo di armonizzazione era divenuto però una questione sempre più rilevante nel dibattito europeo, al punto che già nel 2005 con due decreti<sup>(170)</sup> si era cercato di rimediare ai ritardi avviando una riforma dei *curricula*, che poi è stata completata dalla LOMLOU. Quest'ultima, come spiegato anche nel suo preambolo, si impegna proprio a rispondere a tali esigenze di armonizzazione di derivazione europea; a modificare profondamente la struttura e l'organizzazione degli insegnamenti, articolati ora in tre cicli, Laurea, Master, Dottorato; a garantire alla comunità universitaria il rispetto dei principi connessi alla realizzazione di uno Spazio comune di Istruzione Superiore quali quello della mobilità e del riconoscimento dei titoli, nel senso precisato nelle modifiche apportate al relativo Titolo XIII della LOU.

Con riferimento alla *governance*, invece, il cambiamento non è stato in verità molto incisivo, avendo riguardato per lo più la possibilità riconosciuta alle università di scegliere liberamente il procedimento attraverso cui individuare il proprio Rettore tra due alternative, costituite dal voto diretto da parte di tutta la comunità universitaria o indiretto da parte del *Claustro*<sup>(171)</sup>.

Per il resto, a livello di *governance* interna, la struttura organizzativa di base è rimasta inalterata, mentre maggiori spazi all'autonomia si sono registrati relativamente alla *governance* di sistema, quali lo sviluppo dei propri corsi da parte degli Atenei senza interferenze statali, o la facoltà di realizzare attività terze in partnership con le imprese. La LOMLOU ha avuto in effetti il merito di porre al centro dell'attenzione i possibili legami tra queste ultime ed il sistema di istruzione, attraverso numerosi richiami ai bisogni del sistema produttivo, alla funzione di motore dello sviluppo degli Atenei, all'importanza della cooperazione con il settore. Tutte dichiarazioni di principio fissate per via legislativa, cui però è corrisposto anche un effettivo e significativo impegno economico da parte del governo spagnolo sotto forma di finanziamenti alla ricerca e di sostegno alle imprese più innovative.

---

<sup>(170)</sup> Si tratta del *Real Decreto* 55/2005, de 21 de enero e del *Real Decreto* 56/2005, de 21 de enero.

<sup>(171)</sup> Cfr. art. 20, co. 2 LOU, come modificato dall'art. 19 LOMLOU: «*El Rector será elegido por el Claustro, o por la comunidad universitaria mediante elección directa y sufragio universal, según indiquen los estatutos de cada universidad, entre funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios en ella. (...)»*.

In altre parole, a sei anni di distanza dall'entrata in vigore della LOU, attraverso la LOMLOU il legislatore si è proposto di far fronte alle carenze riscontrate e di inserire pochi ma significativi elementi per migliorare la qualità delle università spagnole, capaci di tenere conto dei molteplici cambiamenti che in quegli stessi anni avevano investito l'intera società.

Ad oggi, pertanto, il sistema universitario spagnolo presenta caratteristiche ben precise, delineatesi proprio per effetto della disciplina dettata dalla LOU del 2001, come successivamente modificata dalla LOMLOU nel 2007; norme che costituiscono l'espressione legale definitiva del modello attuale.

Il processo di modernizzazione però non si è arrestato; anzi, è attualmente in corso la realizzazione di un nuovo progetto di eccellenza, denominato *Estrategia Universidad 2015*. Si tratta di un'iniziativa del Governo spagnolo che mira ad innovare l'università, originariamente promossa nel 2008 dal Ministero della Scienza e dell'Innovazione (MICINN), ora gestita dal Ministero della Pubblica Istruzione attraverso il Segretariato Generale delle Università, con il supporto dei dipartimenti competenti delle Comunità autonome, così come delle stesse Università. Tale progetto si articola in quattro aree fondamentali: *Mission* dell'Università, *Persone*, *Potenziamento delle capacità*, *Ambiente*, in ognuna delle quali sono stati individuati alcuni punti strategici, in ordine crescente di priorità<sup>(172)</sup>. Per ciascun punto sono poi previste specifiche linee di azione per rispondere a problemi specifici del sistema universitario. Lo sviluppo di queste linee d'azione è diretta, in primo luogo, a ridurre le inefficienze, e in secondo luogo a favorire l'integrazione delle migliori pratiche delle singole università e dei sistemi universitari autonomici.

Quanto agli obiettivi, la *Estrategia Universidad 2015* è stata progettata per completare lo sviluppo normativo della LOU come modificata dalla LOMLOU e,

---

<sup>(172)</sup> Le quattro aree sono strutturate in modo da comprendere le seguenti linee di attuazione: *Misiones* (*Docencia y formación, Investigación, Tercera misión*); *Personas* (*Personal docente e investigador, Estudiantes universitarios, Personal de administración y servicios*); *Fortalecimiento de capacidades* (*Financiación universitaria, Gobernanza, Internacionalización, Evaluación, Comunicación universitaria*); *Entorno* (*Universidad-Ciudad-Territorio, Contribución socioeconómica, Campus sostenibles*). Per un approfondimento di esse, si v. il sito web <http://www.educacion.gob.es>, nell'apposita sezione dedicata alla *Estrategia Universidad 2015*.

allo stesso tempo, per rafforzare il carattere di servizio pubblico dell'istruzione superiore ed aumentare la dimensione sociale dell'università, nonché per indirizzare la conoscenza universitaria a favore del progresso e della competitività.

In concreto, essa si propone di realizzare entro il 2015 mutamenti significativi soprattutto in relazione al funzionamento degli atenei, alla loro forma di gestione e di governo, all'organizzazione, al finanziamento e alle competenze di essi. Tutto ciò attraverso una serie di riforme i cui lineamenti sono stati finora tracciati: nel documento *Estrategia Universidad 2015: La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación* del febbraio 2010, in cui sono previste alcune misure relative agli organi di governo più importanti come ad esempio il Rettore, per il quale è prevista una nuova modalità di individuazione, o la *Junta de Gobierno*, cui viene assicurata una nuova dimensione politica e strategica fondamentale per il governo dell'università; nel *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades* dell'aprile 2010, che rappresenta una guida dei miglioramenti da apportare in un'ottica di modernizzazione ai meccanismi di finanziamento del Sistema Universitario Spagnolo; nel *Programa Espanol de Campus de Excelencia Internacional*, che si propone di promuovere l'aggregazione di istituzioni le quali, condividendo lo stesso campus, sviluppino un progetto comune al fine di creare un ambiente accademico, scientifico, imprenditoriale ed innovativo volto ad ottenere grande visibilità internazionale; nella nuova *Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* del 1 giugno 2011, n. 14, contenente una serie di misure di carattere innovativo che mirano a rendere la legislazione spagnola in materia all'avanguardia internazionale.

## **2. L'autonomia delle università ed il ruolo delle Comunità Autonome.**

La ricognizione delle principali norme che nel tempo si sono stratificate e succedute in materia di università si è resa necessaria per l'approfondimento di alcuni profili specifici legati alla vita degli atenei spagnoli che, come emerso dalla

ricostruzione, nel corso degli anni sono spesso mutati ed ancora oggi sono al centro del dibattito giuridico sul tema.

Tra questi, l'autonomia delle università che, come si è detto, in Spagna ha trovato riconoscimento molto più tardi che in altri Paesi europei proprio a causa delle vicende storico-politiche che l'hanno contraddistinta; ma che curiosamente molto prima che altrove ha subito delle compressioni da parte del legislatore statale, il quale già nel 2001- nel tentativo di riordino complessivo del sistema - vi è intervenuto, a giudizio di molti incidendo in maniera eccessiva sulla relativa disciplina e sottraendo spazio all'autonomia medesima.

Resta quindi da capire quale sia oggi il volto di quest'ultima in Spagna, al di là delle ovvie considerazioni derivanti dalla fine di una dittatura che si era imposta per il passato anche nel sistema universitario, negando agli atenei qualsiasi espressione di essa.

Come già detto, l'art. 27, co. 10 della Costituzione del 1978 ha riconosciuto autonomia alle università nei termini stabiliti dalla legge, da un lato consacrandola definitivamente, dall'altro rinviandone al legislatore l'esatta delimitazione.

Generalmente, il concetto di autonomia descrive la capacità di un soggetto di darsi un proprio ordinamento, di autonormarsi senza l'interferenza di poteri esterni, quali lo Stato, le Pubbliche Amministrazioni o altri soggetti. In particolare poi, riferita alle università, la nozione di autonomia pare debba essere intesa come la capacità delle istituzioni universitarie di regolamentarsi ed organizzarsi autonomamente, facendo così emergere alcune questioni problematiche. In primo luogo, con riferimento all'ordinamento spagnolo, si deve capire se tale autonomia costituisca un diritto fondamentale o una garanzia istituzionale<sup>(173)</sup>. A favore della prima ipotesi ricorrerebbero vari elementi, quali l'inserimento dell'art. 27, co. 10 Cost. nel Capo II del Titolo I dedicato ai *Derechos y deberes fundamentales*, nonché la previsione dell'art. 53, co. 1 Cost., in cui si specifica che i diritti e le libertà riconosciuti nel predetto Capo vincolano tutti i poteri pubblici e solo la legge,

---

<sup>(173)</sup> Per un efficace approfondimento di tale distinzione, si v. in particolare J. M. BAÑO LEÓN, *La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24/1988, p. 155 ss.

sempre nel rispetto del loro contenuto essenziale, potrà regolarne l'esercizio. Alla luce di queste considerazioni, anche l'autonomia universitaria sembrerebbe rientrare tra tali diritti, il contenuto essenziale di essa si configurerebbe come indisponibile da parte del legislatore, ed essa sarebbe annoverabile quindi tra quelle materie per cui l'art. 81, co. 1 Cost. prevede una tutela rinforzata attraverso una riserva di legge organica<sup>(174)</sup>. Quest'ultima potrebbe pertanto limitarsi a regolare l'autonomia universitaria nella forma ritenuta più opportuna dal legislatore, ma sempre nel quadro della Costituzione e nel rispetto del suo contenuto essenziale.

Qualora, invece, la configurazione giuridica dell'autonomia universitaria prevista dalla Costituzione dovesse intendersi come garanzia istituzionale, il rinvio alla legge non avrebbe come limite un contenuto essenziale indisponibile, ma ammetterebbe diverse possibilità di concretizzazione di tale garanzia da parte del legislatore, in quale sarebbe solo obbligato a non sopprimerla del tutto.

Sulla natura ed i caratteri dell'autonomia universitaria si è più volte espressa anche la giurisprudenza spagnola. Nella nota sentenza del *Tribunal Constitucional* del 27 febbraio 1987, n. 26, cui si sono uniformate tutte le successive pronunce in materia, è stato specificato infatti come il fondamento dell'autonomia universitaria costituzionalmente riconosciuta risieda nel rispetto della libertà accademica, cioè nella libertà di insegnamento, studio e ricerca, e nella protezione di essa da ingerenze esterne<sup>(175)</sup>. È altresì stato precisato dai giudici costituzionali come quelle di diritto fondamentale e garanzia istituzionale non siano categorie giuridicamente incompatibili o che necessariamente debbano reciprocamente escludersi, considerando che, pur esistendo garanzie istituzionali come l'autonomia locale non configurabili come diritti fondamentali, molti dei diritti fondamentali che la Costituzione riconosce costituiscono anche garanzie istituzionali.

A voler ricostruire il ragionamento effettuato ed esplicitato nella pronuncia, l'autonomia universitaria si configurerebbe pertanto come un diritto fondamentale

---

<sup>(174)</sup> Cfr. art. 81, co. 1 Cost.: «*Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*».

<sup>(175)</sup> Cfr. sul p. to la Sentencia n. 26/1987 de Tribunal Constitucional, Pleno, 27 de Febrero de 1987, in <http://www.tribunalconstitucional.es>.

per il suo riconoscimento nel Capo II del Titolo I, per i termini utilizzati nella redazione della norma, per il dibattito parlamentare che ha portato alla sua affermazione e per il suo fondamento nella libertà accademica, della quale rappresenterebbe la dimensione istituzionale, a garanzia e completamento della dimensione individuale<sup>(176)</sup>.

Tale interpretazione dell'autonomia universitaria come diritto fondamentale secondo il *Tribunal Constitucional* non esclude però che alla stessa possano esserci delle limitazioni imposte dal bilanciamento con altri diritti fondamentali o dall'esistenza di un sistema universitario nazionale con le sue esigenze di coordinamento; tuttavia né tali limitazioni, né quelle proprie del servizio pubblico che l'università è chiamata a svolgere, fanno venir meno il carattere di diritto fondamentale di tale autonomia fino a convertirla in una semplice garanzia istituzionale<sup>(177)</sup>. A conferma di ciò ricorrerebbe anche la circostanza che la disciplina nazionale in materia di università è contenuta in una Legge Organica che, come specificato nella sentenza, non deve essere utilizzata mai al di fuori dei casi previsti dell'art. 81, co. 1 Cost., costituendo, secondo consolidata giurisprudenza dello stesso *Tribunal Constitucional*, un'eccezione al regime generale della maggioranza parlamentare posto alla base del sistema democratico, ammissibile nei soli casi espressamente previsti dalla Costituzione medesima<sup>(178)</sup>.

Al di là del dibattito scaturito in dottrina e giurisprudenza sul concetto di autonomia universitaria, alcuni punti fermi sono stati individuati dal legislatore con riferimento al contenuto dell'autonomia in questione.

---

<sup>(176)</sup> Nella Sentencia n. 26/1987, cit., si sottolinea infatti come: «*El sentido gramatical de las palabras con que se enuncia -«se reconoce»- es más propio de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía*».

<sup>(177)</sup> Come spiegato dal Tribunal Constitucional nella Sentencia, cit.: «*(...) reconozca la autonomía de las Universidades «en los términos que la Ley establezca» (art. 27.10 de la C.E.), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete «el contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución.(...)*».

<sup>(178)</sup> Così testualmente la Sentencia, cit.: «*El rango de Ley Orgánica o la atribución del mismo a determinados preceptos de una ley, como se hace en la Disposición final tercera, no debe llevarse más allá de los casos especialmente determinados en el art. 81.1 de la Constitución, porque, según reiterada doctrina de este Tribunal contenida, entre otras Sentencias, en la 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, constituyen una excepción al régimen general de las mayorías parlamentarias, base del sistema democrático, que sólo puede admitirse en los casos expresamente previstos por el citado precepto constitucional*».

Già nella LRU del 1983 si era proceduto ad elencare una serie di attività, prestazioni, prerogative comprese nell'autonomia degli Atenei. Proprio ricalcando quelle disposizioni, la LOU del 2001 ha stabilito innanzitutto all'art. 2, co. 1 che le Università svolgono le loro funzioni in regime di autonomia, e ha poi ristretto il campo di tale previsione al co. 2, elencando quelle competenze o facoltà proprie degli Atenei in cui l'autonomia medesima si estrinseca. Tra queste meritano di essere segnalate: l'elaborazione dei propri Statuti e delle altre norme interne di funzionamento; la possibilità di eleggere, designare o rimuovere i propri organi di governo e rappresentanza, ovviamente nel rispetto di quanto previsto dalla stessa LOU a proposito; la facoltà di creare strutture specifiche ulteriori a supporto della didattica e della ricerca, oltre a quelle previste come obbligatorie dalla LOU medesima; la selezione, formazione del personale docente, ricercatore e amministrativo; l'ammissione, il regime di permanenza e l'accertamento delle competenze degli studenti, rispettando però quanto stabilito nel Titolo VIII; il rilascio di titoli di carattere ufficiale e validi in tutto il territorio nazionale, nonché di titoli propri nei termini previsti dal Titolo VI; qualunque altra competenza necessaria per svolgere adeguatamente le funzioni previste dall'art. 1, co. 2, vale a dire quelle tipiche dell'Università.

Proprio la presenza di una clausola di chiusura così ampia potrebbe indurre a pensare che, qualora manchi una previsione legislativa espressa su uno qualunque degli aspetti non ricompresi nella disposizione dell'art. 2, co. 2, le università dispongano di una totale capacità di autoregolamentazione. Ciò, del resto, sarebbe in linea pure con quella giurisprudenza costituzionale secondo la quale, una volta definito il contenuto legale dell'autonomia delle università, queste ultime avrebbero in linea di principio piena capacità di decidere su quegli aspetti che non sono oggetto di regolamentazione specifica da parte della legge<sup>(179)</sup>. Tuttavia, forse più correttamente, tale clausola generale deve essere interpretata in termini più

---

<sup>(179)</sup> In tal senso, si v. Sentencia n. 55/1989 de Tribunal Constitucional, 23 de Febrero de 1989, consultabile nel sito <http://www.tribunalconstitucional.es>: «(...) una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley».

restrittivi<sup>(180)</sup>), in via residuale, cioè con esclusivo riferimento a quei casi in cui l'intervento delle università risulti assolutamente necessario per adempiere adeguatamente a quelle funzioni di cui all'art. 1, co. 2, e non a qualunque altra attività non contemplata all'art. 2, co. 2 della LOU.

Tra i diversi profili in cui può trovare espressione l'autonomia universitaria, va senz'altro data rilevanza ad una prerogativa che, nell'ambito dell'art. 2, co. 2, risulta essere tra le più importanti: la possibilità per gli atenei di elaborare propri Statuti i quali, insieme alle leggi statali, a quelle delle Comunità Autonome e alla legge di istituzione di ogni ateneo, contribuiscono a determinarne il regime giuridico, secondo quanto previsto dall'art. 6 della LOU. Per tali Statuti di autonomia è previsto un apposito procedimento di approvazione: questi, elaborati dagli atenei, devono poi essere approvati dal Consiglio di Governo della Comunità Autonoma previo controllo di legalità. In caso di esito negativo di quest'ultimo a causa dell'individuazione di vizi di legittimità, il testo deve essere rinviato agli stessi Atenei, i quali provvedono a revisionarlo per poi sottoporlo nuovamente all'approvazione del Consiglio di Governo della Comunità Autonoma, secondo quanto previsto dall'art. 6, co. 2 della LOU.

Con riferimento a tale procedimento di approvazione, compiutamente disciplinato dalla legge, va comunque chiarito come l'università presenti alla Comunità Autonoma semplicemente un progetto di statuto, il quale soltanto con l'approvazione espressa da parte di quest'ultima (o qualora siano trascorsi tre mesi dalla sua presentazione senza che essa abbia dato un riscontro, anche mediante un'approvazione tacita) può intendersi valido e perfezionato. D'altra parte, la Comunità autonoma in questa fase di approvazione non può certo modificare il progetto pervenutole, ma solo limitarsi a comunicare alle università i vizi di legittimità riscontrati.

Una volta approvato, poi, lo Statuto entra in vigore a partire dalla sua pubblicazione sul *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*, per poi essere

---

<sup>(180)</sup> Si v. su tutte l'interpretazione fornita sul punto da J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada, 2002, p. 90 ss.



pubblicato anche sul *Boletín Oficial del Estado*. Tuttavia, soltanto la pubblicazione sul primo determina la sua entrata in vigore effettiva, non anche quella sul secondo, che risponde per lo più all'esigenza di garantirne una maggiore conoscibilità, a meno che non si tratti di università pubbliche create con legge statale. All'art. 4 della LOU, infatti, per la creazione di università pubbliche sono previste due possibili modalità: attraverso legge dell'assemblea legislativa della Comunità Autonoma in cui si ha intenzione di istituirle, oppure attraverso legge delle *Cortes generales* (le due Camere del Parlamento spagnolo) su proposta del Governo, di intesa con il Consiglio di Governo della Comunità Autonoma di riferimento.

Come tali, ed in quanto espressivi dell'autonomia normativa delle università, gli Statuti si configurano come norme speciali, legittimi finché restano nell'ambito dei fini e delle potestà proprie dell'università e non contrastano con le leggi vigenti, rispetto alle quali tuttavia mantengono il loro carattere di regolamentazione autonoma e non meramente esecutiva.

Quanto al contenuto, sono senz'altro due gli aspetti fondamentali sui quali essi devono pronunciarsi, fondamentali per l'attuazione dell'autonomia. In primo luogo l'assetto organizzativo, che gli atenei possono stabilire a livello statutario senza tuttavia perdere di vista le norme contenute nella LOU, che li obbliga ad assicurare una rappresentanza di tutte le diverse componenti della comunità universitaria. In secondo luogo, altro aspetto fondamentale - da inserire necessariamente in Statuto - è quello relativo alle funzioni e competenze dei singoli Atenei, nella regolamentazione delle quali non si deve tralasciare il limite costituito dalle competenze statali e delle Comunità Autonome.

Nell'ambito delle fonti normative autonome proprie delle Università, l'art. 2, co. 2 lett. a) cita poi «*altre norme interne*», ovvero norme di rango regolamentare gerarchicamente subordinate agli Statuti<sup>(181)</sup>, prive di un *nomen juris* specifico. Ciò nonostante tali norme universitarie interne sembrano comunque poter essere

---

<sup>(181)</sup> Un'accurata disamina delle fonti regolamentari interne delle università si rinviene in A. SÁNCHEZ NAVARRO, *La potestad reglamentaria de las universidades públicas*, in *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, Valladolid, 1998, p. 143 ss.

classificate in: veri e propri regolamenti autonomi di carattere organizzativo; regolamenti dettati dalla necessità di completare e dare attuazione alla disciplina statutaria; regolamenti necessari a garantire l'adeguato svolgimento delle funzioni individuate come *mission* delle Università dalla LOU; altri regolamenti emanati in esecuzione di leggi statali o regionali, più o meno dettagliati a seconda del grado di discrezionalità di cui l'università gode nella disciplina della determinata materia.

Il tentativo di delineare il volto dell'autonomia universitaria in Spagna, così come appare oggi all'esito delle riforme degli ultimi anni, deve necessariamente concludersi con delle considerazioni di carattere generale sull'attuale sistema, che rispetto al passato si caratterizza per la presenza di una forte eterogeneità tra i diversi atenei. Infatti, se da un punto di vista formale tutte le università spagnole appaiono simili per struttura e finalità nella misura in cui esse sono state modellate sullo schema legislativo fissato dalla LOU, nella realtà dei fatti non mancano significative differenze tra un'istituzione e l'altra.

Una simile eterogeneità può senz'altro ricondursi alla complessa distribuzione delle competenze in materia di istruzione superiore, che - come si è illustrato - risultano articolate in modo da garantire altresì la partecipazione delle Comunità Autonome e delle amministrazioni locali.

Come già sottolineato, è stata la stessa Costituzione del 1978 a delineare un primo quadro delle competenze, riservando allo Stato la regolamentazione normativa dell'intero sistema nelle sue linee essenziali, e lasciando invece alle Comunità Autonome la gestione dell'istruzione superiore nei suoi diversi aspetti.

Già con la LRU del 1983 tale assetto costituzionalmente stabilito aveva trovato attuazione attraverso un forte decentramento delle competenze dal governo centrale alle Regioni, i cui organi di governo erano divenuti protagonisti nelle procedure di riconoscimento delle università private, di creazione di nuove università pubbliche, nel finanziamento di queste ultime, nella gestione del personale e nello sviluppo di politiche regionali specifiche per lo sviluppo dell'istruzione superiore, col solo limite di non smentire ovviamente il quadro normativo di livello nazionale.

Tuttavia, proprio la complessità di un sistema articolato su tre distinti livelli di competenza, ha reso necessaria un'opera di coordinamento, attribuita all'apposito *Consejo de Universidades*, organo già previsto dalla LRU, poi modificato in alcune delle sue caratteristiche e ribattezzato dalla LOU con il nome di *Consejo de Coordinación Universitaria*<sup>(182)</sup>. Questo, presieduto dal Ministro dell'Istruzione e composto da tutti i Rettori delle Università spagnole e dai responsabili dell'istruzione superiore a livello sia regionale che centrale, aveva in effetti ottenuto alcuni risultati in termini di raggiungimento di politiche comuni e di coordinamento.

In ogni caso, con la LOMLOU del 2007 si è ritenuto di dover intervenire su questo punto, con l'intera riforma del Titolo IV della LOU, ora intitolato "*De la coordinación universitaria*", in cui sono stati previsti al posto del vecchio *Consejo* due corpi distinti: la *Conferencia General de Política Universitaria* ed il *Consejo de Universidades*, entrambi presieduti dal Ministro e con funzioni consultive, ma differenziate, essendo la prima preposta a svolgere un ruolo di coordinamento delle politiche universitarie ed il secondo delle questioni di carattere più strettamente accademico<sup>(183)</sup>.

Resta da chiedersi in che termini il regionalismo, caratteristica propria dell'ordinamento spagnolo generalmente inteso, abbia inciso anche sul sistema universitario, con risvolti di varia natura. Di certo il coinvolgimento delle autorità regionali nella vita degli atenei ha destato da parte di esse un maggiore interesse verso questi ultimi, favorendone la competitività e l'apertura. Tuttavia, la regionalizzazione di fatto non è stata capace di realizzare quella effettiva differenziazione dell'offerta formativa che ci si aspettava, visto che praticamente in ogni regione, anzi in ogni università, si è provveduto a sviluppare una gamma completa di corsi e di piani di ricerca. A ciò si aggiunga che, essendo oggi le Comunità Autonome chiamate a ricoprire un ruolo importante nel finanziamento e nella valutazione degli atenei, il rischio è di compromettere l'universalità del

---

<sup>(182)</sup> Cfr. art. 28 LOU: «*El Consejo de Coordinación Universitaria es el máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario. (...)*»

<sup>(183)</sup> L'individuazione delle funzioni e la composizione dei due organi è contenuta, dopo le modifiche del 2007, nel nuovo art. 27bis LOU.

servizio offerto dalle università. Queste ultime, pur rispondendo giustamente alle esigenze del territorio su cui sorgono, non devono infatti perdere di vista le funzioni primarie e coessenziali che sono chiamate a svolgere, ovvero didattica e ricerca, da perseguire sempre e comunque in una prospettiva e dimensione globale<sup>(184)</sup>.

### **3. L'organizzazione: le strutture.**

Considerando proprio tali funzioni essenziali che l'università è chiamata a svolgere, è necessario che la sua organizzazione sia improntata alla creazione delle condizioni ideali per una compiuta realizzazione delle medesime. Affinché ciò possa accadere occorrono risorse finanziarie, mezzi materiali, infrastrutture, ma soprattutto strutture ed organi adeguati, con competenze e funzioni correttamente ripartite, in modo da non comprometterne il buon funzionamento.

Si è già visto come la LOU lasci alle università la possibilità di dotarsi di propri Statuti e di altre norme interne di carattere regolamentare. Tali fonti normative costituiscono anche lo strumento attraverso il quale definire concretamente le caratteristiche delle strutture in cui ogni ateneo si articola, specialmente di quelle previste come necessarie dalla predetta legge. Quest'ultima, infatti, dedica proprio alla «*estructura de las Universidades*» l'intero Titolo II, le cui disposizioni rappresentano senza dubbio il parametro di riferimento cui gli Statuti devono uniformarsi nel regolamentare tali profili.

Più nello specifico, nella sua originaria formulazione, la LOU aveva previsto per tutte le università pubbliche delle strutture tipiche necessarie, cui poi i singoli atenei avrebbero potuto aggiungerne altre, attraverso l'istituzione di ulteriori centri o strutture a supporto della didattica, della ricerca o per la realizzazione di qualsiasi altro fine istituzionale, non idonee però al rilascio di titoli accademici ufficiali.

Tale previsione ha subito una leggera modifica nel 2007, per effetto della quale l'attuale art. 7 della LOU dispone che le università pubbliche si articolano in Scuole,

---

(<sup>184</sup>) Per un'interessante ricostruzione del legame intercorrente tra le funzioni tradizionali delle università e la necessità di alcuni cambiamenti da apportare all'intero sistema affinché esse possano garantire l'universalità della propria attività si v. J.G. MORA, *La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento*, in *Revista Iberoamericana de Educación*, 35/2004, p. 13 ss.

Facoltà, Dipartimenti, Istituti Universitari di Ricerca e negli altri centri o strutture necessari per lo svolgimento delle loro funzioni.

Il quadro fornito dalla legislazione vigente, in realtà, si discosta in maniera ben più significativa dalla previsione che ancor prima era stata inserita nella LRU del 1983, il cui art. 7 aveva disposto che le università dovessero articolarsi “fondamentalmente” in una serie di strutture, tra le quali erano prioritariamente menzionati i Dipartimenti <sup>(185)</sup>. Del resto, uno dei tratti caratterizzanti lo schema proposto dalla LRU consisteva proprio nell’effettiva promozione del modello dipartimentale attraverso il superamento di quello tradizionale incentrato sulle Facoltà, anche se di fatto la linea di demarcazione dei rispettivi ruoli e competenze non era stata individuata con l’opportuna nitidezza nel testo legislativo. Tant’è vero che, a fronte dell’impianto strutturale delineato dalla LRU, con la LOU il legislatore ha ritenuto di dover precisare ed in un certo senso ridimensionare il ruolo dei Dipartimenti, non più preminente rispetto a quello delle altre strutture necessarie come le Facoltà o le Scuole, facendo pertanto un passo indietro nell’attuazione del progetto originario.

Resta da capire quale sia l’assetto attualmente definito dalle norme della LOU come modificate nel 2007, dovendosi a riguardo evidenziare subito come, nell’ambito dell’articolazione interna delle università in Spagna, permanga a tutt’oggi una duplicità delle strutture fondamentali, Facoltà e Dipartimenti, con ruoli ridelineati a livello normativo nei seguenti termini.

Con riferimento alle Scuole e Facoltà, il nuovo art. 8 della LOU definisce le stesse come centri responsabili dell’organizzazione degli insegnamenti nonché di tutte quelle procedure accademiche, amministrative e gestionali finalizzate al rilascio dei titoli di laurea. Esse potranno altresì impartire insegnamenti finalizzati al rilascio di titoli diversi, così come svolgere altre funzioni determinate dei singoli atenei.

---

<sup>(185)</sup> Così testualmente recitava l’art. 7 LRU: «*Las Universidades estarán básicamente integradas por Departamentos, Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, así como por aquellos otros centros que legalmente puedan ser creados*».

Va notato come sia le une che le altre non siano chiamate a svolgere alcuna funzione relativa all'organizzazione della ricerca, esattamente come accadeva nel nostro ordinamento prima dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con la quale è stata invece operata una vera e propria rivoluzione in materia di articolazione interna degli atenei, attraverso una razionalizzazione delle strutture che è passata per il superamento della dicotomia Facoltà- Dipartimento; la costituzione di un'unica struttura dipartimentale, chiamata a svolgere contestualmente sia le funzioni inerenti la didattica che la ricerca; la possibilità di istituire strutture di raccordo (Scuole) tra più Dipartimenti raggruppati in base a criteri di affinità disciplinare, con funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni.

In Spagna, quindi, ancora oggi le Facoltà e Scuole esercitano funzioni limitate al campo della didattica, ferme restando quelle ulteriori che possono essere loro attribuite dagli Statuti delle rispettive università.

La disciplina legislativa si spinge poi fino a definire il procedimento attraverso cui giungere alla creazione, modifica o soppressione di esse. Si tratta di operazioni per le quali oggi è richiesta l'approvazione da parte della Comunità Autonoma nel cui territorio l'ateneo insiste, su iniziativa di essa in accordo con il *Consejo de Gobierno* dell'università, oppure su iniziativa dell'università medesima, mediante proposta del *Consejo de Gobierno*; in entrambi i casi previo parere favorevole del *Consejo Social*. Molto singolare è il mutamento del ruolo di quest'ultimo organo che, per effetto delle modifiche intervenute nel 2007, nella nuova versione dell'art. 8, co. 2 della LOU, è passato dal ricoprire la funzione di iniziativa in questa materia, oggi attribuita al *Consejo de Gobierno*, ad acquisire quella consultiva, un tempo spettante invece a quest'ultimo, invertendo quindi il previgente assetto delle competenze in materia di creazione, modifica e soppressione di Scuole o Facoltà.

Passando ai Dipartimenti, questi sono oggi definiti dall'art. 9 della LOU, così come modificato nel 2007, come unità didattiche e di ricerca con il compito di coordinare gli insegnamenti dei diversi ambiti disciplinari e dei diversi centri sulla base della programmazione didattica di ateneo, di sostenere le attività didattiche e di

ricerca dei docenti e di esercitare tutte le altre funzioni loro attribuite dagli Statuti. A ciò deve aggiungersi che all'art. 40, co. 2 si legge che la ricerca, ferme restando la libertà di ricerca individuale e la possibilità per gli atenei di creare strutture apposite per lo svolgimento della medesima, deve essere principalmente svolta in gruppi di ricerca, Dipartimenti e Istituti Universitari di Ricerca.

Rispetto alle previsioni della LRU, le funzioni dei Dipartimenti sono state quindi in parte ridimensionate e ad oggi consistono non tanto nell'organizzazione, quanto nel coordinamento degli insegnamenti, che tuttavia non è completamente autonomo dovendosi uniformare alla programmazione didattica di Ateneo. Essi svolgono inoltre un'attività di supporto alla ricerca, non essendo più loro attribuita l'organizzazione e lo sviluppo di questa nell'ambito delle aree disciplinari di competenza, ma restando il suo svolgimento nei Dipartimenti solo una delle diverse ipotesi tra le altre configurabili.

Gli atenei possono comunque attribuire ai Dipartimenti tutte le altre funzioni che ritengono opportune, sia di tipo sostanziale (sviluppo di corsi di specializzazione, ecc.), che procedimentale (formulazione di proposte, pareri, ecc.); alle università viene inoltre riservata la regolamentazione delle procedure di creazione, modifica o soppressione di essi all'interno dei propri Statuti, rientrando pienamente tali profili nell'ambito dell'autonomia organizzativa di cui esse dispongono.

### **3. 1. La governance.**

Anche per quanto riguarda il governo degli atenei, si è già messo in luce come ci siano stati negli ultimi anni molteplici cambi di fronte nella disciplina di esso. Infatti, dopo gli anni del franchismo, caratterizzati da un forte centralismo, negli anni ottanta del secolo scorso si è pensato che la soluzione migliore per dare un taglio netto al passato fosse quella di abbandonare progressivamente la dimensione esclusivamente nazionale dell'istruzione superiore a favore del regionalismo, nonché

di realizzare un aumento della collegialità e della partecipazione nel governo delle università.

Tali tendenze hanno trovato attuazione in un primo momento nel testo della LRU del 1983, attraverso il quale si era imposto un sistema di *governance* interna in cui un ruolo decisivo avrebbe dovuto essere ricoperto dagli organi collegiali, come ad esempio il *Claustro*, organo maggiormente rappresentativo della comunità universitaria, per la composizione del quale si richiedeva semplicemente che almeno tre quinti dei suoi membri appartenesse al corpo docente; o la *Junta de Gobierno*, organo in cui sedevano il Rettore, oltre che i rappresentanti dei Presidi di Facoltà, dei Direttori di Dipartimento, del personale tecnico amministrativo e degli studenti. L'esatta determinazione della loro composizione era invece rinviata dalla legge alle previsioni statutarie, dunque all'autonomia organizzativa delle università<sup>(186)</sup>.

Tali scelte normative hanno prodotto effetti per circa un ventennio, oggettivamente non riuscendo sempre a garantire, al di là della partecipazione o della collegialità, risultati davvero apprezzabili in termini di efficienza nella gestione degli atenei.

Queste le ragioni che hanno indotto il legislatore a rivedere l'assetto dei poteri e le caratteristiche dei diversi organi delle università, ad introdurre quindi con la LOU del 2001 alcune modifiche alla legislazione previgente.

Già si sono illustrati i punti principali su cui quest'ultima è intervenuta: dall'elezione del Rettore, rimessa al voto dell'intera comunità accademica e non più solo al *Claustro*; alla introduzione dell'abilitazione nazionale per il reclutamento dei docenti; alla previsione di soggetti esterni alla comunità accademica nella composizione del *Consejo de Gobierno*; alla istituzione dell'ANECA, un'agenzia nazionale preposta alla valutazione dei docenti.

Si è anche fatto presente che, a fronte delle aspre critiche rivolte alla LOU dalla stessa comunità accademica, il legislatore ha sentito nuovamente la necessità di apportare dei correttivi alla disciplina degli organi delle università pubbliche contenuta al Capo I del Titolo III che oggi, pertanto, per effetto delle modifiche del

---

<sup>(186)</sup> Cfr. artt. 13 ss. LRU.



2007, presenta una fisionomia leggermente diversa. In primo luogo, gli organi di Ateneo devono essere individuati dagli Statuti delle diverse università, nei quali tuttavia non ci si può esimere dal prevedere l'esistenza di alcuni di essi, sia collegiali che monocratici, ritenuti necessari per espressa previsione legislativa<sup>(187)</sup>.

Quanto ai primi, la legge si preoccupa immediatamente di disciplinare nei suoi tratti essenziali il *Consejo Social*, definendolo come l'organo di partecipazione della società nell'università, chiamato a porsi come elemento di interazione tra l'una e l'altra. A tal fine gli competono la supervisione delle attività di carattere economico dell'ateneo e del rendimento dei suoi servizi, la promozione del coinvolgimento della società nel finanziamento, l'approvazione della programmazione pluriennale su proposta del *Consejo de Gobierno*. La definizione esatta delle sue funzioni e della sua composizione è rimessa poi alle Comunità Autonome con legge, così come la nomina del Presidente e la designazione dei suoi componenti (da individuare tra personalità del mondo culturale, professionale, economico, lavorativo e sociale, purché non appartenenti alla comunità universitaria interessata). Ne fanno poi parte come membri di diritto il Rettore, il Segretario Generale, il Gerente (figura equiparabile al Direttore Generale), così come un docente, uno studente, e un rappresentante del personale tecnico amministrativo, eletti dal *Consejo de Gobierno* tra i suoi componenti.

A seguire, la legge si occupa di prevedere tra gli organi necessari proprio il *Consejo de Gobierno*, l'organo di governo dell'università, che stabilisce le linee strategiche e programmatiche, così come le direttive e le procedure per l'applicazione di esse nell'ambito all'organizzazione della didattica, della ricerca, delle risorse umane ed economiche, oltre ad esercitare le ulteriori funzioni previste a livello statutario. Quanto alla composizione, nel 2007 è stata poi modificata la relativa disciplina, per cui attualmente esso deve essere costituito dal Rettore il

---

<sup>(187)</sup> Secondo quanto si legge nel nuovo art. 13, co. 1 LOU: «*Los Estatutos de las Universidades públicas establecerán, al menos, los siguientes órganos: a) Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Juntas de Escuela y Facultad y Consejo de Departamento; b) Unipersonales: Rector o Rectora, Vicerrectores o Vicerrectoras, Secretario o Secretaria general, Gerente, Decanos o Decanas de Facultades, Directores o Directoras de Escuelas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación*».

quale esercita anche le funzioni di Presidente, dal Segretario generale e dal Direttore Generale, più al massimo altri cinquanta membri. Del medesimo fanno parte i ProRettori, una rappresentanza della comunità universitaria che rifletta la composizione del *Claustro* e una rappresentanza dei Presidi e Direttori di Dipartimento secondo quanto stabilito negli statuti. Inoltre, quando a prevederlo sia lo Statuto medesimo, potranno essere membri del *Consejo de Gobierno* anche fino a tre membri del *Consejo Social*, non appartenenti alla comunità accademica, superando la previgente formulazione della norma, secondo la quale la presenza di tre membri "laici" era prevista come necessaria, a dimostrazione del raggiungimento di una certa consapevolezza in merito alle difficoltà di coinvolgere direttamente soggetti esterni nel governo degli atenei.

Di fondamentale importanza per la vita delle università resta ancora oggi il *Claustro*, l'organo maggiormente rappresentativo della comunità universitaria. Esso è formato dal Rettore che lo presiede, dal Segretario generale, dal Direttore generale e da un massimo di trecento membri, ed è chiamato a svolgere importanti funzioni quali l'elaborazione dello Statuto, l'elezione del Rettore qualora lo Statuto abbia optato per questa modalità, e tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge medesima. Sono gli Statuti invece a regolamentare la durata del mandato e l'esatta composizione del *Claustro*, il quale dovrà comunque essere formato per la maggior parte da professori incardinati a tempo indeterminato nell'ateneo.

La disciplina degli organi collegiali si completa poi con la regolamentazione della *Junta de Facultad o Escuela* e del *Consejo de Departamento*, organi di governo delle rispettive strutture, presieduti dal Preside o Direttore, la cui composizione è regolamentata a livello statutario, con il solo limite legale della maggioranza dei membri professori a tempo indeterminato per il primo, e di un'adequata rappresentanza degli studenti e del personale tecnico nel secondo.

Dal quadro emergente dalla LOU relativamente agli organi collegiali dell'università a presenza necessaria, vanno tratte alcune considerazioni. In primo luogo, tutti sono piuttosto rappresentativi visto che la maggior parte dei loro membri viene eletta, con la sola eccezione del *Consejo Social* in cui prevale la componente

esterna. Proprio per tale ragione quest'ultimo, che per effetto delle previsioni legislative detiene da un punto di vista formale un notevole potere, di fatto svolge un ruolo prevalentemente simbolico, di relazione tra università e società, ma non realmente attivo. Quando venne istituito dalla LRU l'aspettativa era quella di promuovere la partecipazione di attori esterni al governo degli atenei, mediante la previsione di una sua composizione mista che avrebbe garantito il dialogo tra rappresentanti della società e accademici, sempre però a patto che a prevalere numericamente fossero i "laici" . Le attività del *Consejo Social* tuttavia hanno spesso incontrato degli ostacoli, soprattutto dopo la citata sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 26/1987 che di fatto ne ha dichiarato incostituzionali alcune sue funzioni; ragion per cui esso oggi è diventato poco più che un organo di mera ratifica delle decisioni assunte in ambito esclusivamente accademico.

L'organo decisionale più incisivo resta il *Consejo de Gobierno*, i cui membri sono comunque eletti, ad eccezione di quelli nominati dal Rettore e della possibilità di includere a livello statutario tre membri esterni, che su un totale di cinquanta membri non riescono a rappresentare una significativa forma di partecipazione della società al governo degli atenei, né una minaccia per l'autonomia delle università.

Quanto al *Claustro*, resta un organo per lo più consultivo, anche forse a causa delle sue enormi dimensioni che non gli consentirebbero in ogni caso di svolgere adeguatamente e con la dovuta snellezza compiti decisionali significativi.

Per quanto concerne invece gli organi monocratici, anche al vertice delle università spagnole vi è il Rettore, preposto alla rappresentanza dell'ateneo, nonché alla direzione e controllo sul governo e la gestione, sviluppando le linee guida approvate dagli altri organi e attuandone gli accordi, esercitando tutte quelle funzioni non espressamente attribuite ad altri. Con riferimento alle modalità con cui pervenire all'individuazione di esso, la LOMLOU del 2007- si è già detto - ha previsto rispetto alla LOU l'alternativa tra il suffragio universale diretto e l'elezione da parte del *Claustro*, ampliando pertanto lo spazio di autonomia concesso alle università.

La legge prevede poi anche la presenza di ProRettori, nominati dal Rettore medesimo tra i membri del corpo docente; di un Segretario Generale, da individuare tra i pubblici funzionari che prestano servizio all'interno dell'università medesima; e di un *Gerente*, nominato su proposta del Rettore in accordo con il *Consejo Social* sulla base di criteri di comprovata esperienza e professionalità, cui competono la gestione dei servizi amministrativi ed economici di ateneo, non anche funzioni di docenza. Si tratta quindi di una figura che, insieme a quella del Rettore, senz'altro ricopre un ruolo di primo piano all'interno delle università spagnole; tant'è vero che il Direttore Generale è l'unico organo monocratico a non essere scelto all'interno della comunità accademica.

L'organizzazione formale della *governance* delle università spagnole pare quindi in teoria dover essere omogenea per tutte. Di fatto, tuttavia, alcune università hanno sfruttato maggiormente i margini di autonomia legislativamente previsti, laddove altre hanno invece preferito restare ancorate a modelli di *governance* più tradizionali<sup>(188)</sup>.

In ogni caso, il volto attuale della *governance* interna nelle università spagnole, così come risultante dall'analisi delle norme vigenti, rischia per il futuro di subire profonde modifiche, nel quadro della *Estrategia Universidad 2015*. Tra le riforme che nell'ambito di quest'ultima ci si propone di realizzare deve annoverarsi anche quella del sistema di governo degli atenei spagnoli, come illustrato nel documento *Estrategia Universidad 2015: La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*, redatto nel febbraio 2010 dalla CRUE (Conferenza dei Rettori delle Università Spagnole).

In esso vengono in particolare avanzate delle proposte relative al riassetto dei poteri decisionali e all'individuazione delle cariche accademiche più rilevanti. Per quanto concerne ad esempio il Rettore, la proposta è quella di superare la previsione attuale della LOU, nel presupposto che a ricoprire questa carica possa essere,

---

<sup>(188)</sup> Per un approfondimento dei diversi sistemi di *governance* radicatisi nelle università spagnole, si v. J. G. MORA, *Spagna*, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *La governance delle università: Italia Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, Roma, 2009, p. 231 ss., il quale pone l'attenzione sul confronto tra il modello innovativo proprio dell'Università Politecnica di Valencia e quello più tradizionale dell'Università di Siviglia.

ancora meglio di un accademico, un soggetto posto a capo della gestione di un'impresa, un tecnocrate esperto in *management*. Quest'ultimo, sempre in base alla proposta di legge, dovrebbe essere nominato direttamente da una *Junta de Gobierno*, la quale sarebbe a sua volta formata prevalentemente da membri esterni all'università, in rappresentanza degli interessi di mercato.

Lo stesso Rettore, individuato attraverso questo nuovo meccanismo, provvederebbe poi alla nomina dei Presidi e questi a loro volta a quella dei Direttori di Dipartimento, secondo un meccanismo di elezione a catena dall'alto verso il basso.

Per quanto concerne invece la distribuzione delle competenze tra i vari Organi, l'obiettivo della riforma è quello di far diminuire progressivamente il potere degli organi collegiali rappresentativi della comunità accademica, tipo il *Claustro* (del quale viene prefigurata anche una diminuzione dei componenti), in linea con le riforme avviate in altri Paesi, per accrescere la tendenza ad una maggiore professionalità nello svolgimento delle funzioni di gestione dell'università, da racchiudere nella *Junta de Gobierno*, con un ruolo molto più significativo di quello oggi svolto dall'attuale *Consejo de Gobierno*, pur essendo composta da un numero molto ridotto di membri, non appartenenti alla comunità accademica, individuati secondo meccanismi di nomina o di cooptazione e non più di elezione.

Si tratta in effetti di una riforma che, se realizzata, introdurrebbe davvero elementi di novità senza precedenti nella vita degli atenei spagnoli, che mai fino ad oggi hanno impostato il loro governo dando maggiore attenzione ai profili manageriali e gestionali che a quelli puramente accademici.

Del resto, gli obiettivi denunciati nel predetto documento, e per i quali si intende procedere a tali modifiche, sono chiari: permettere all'università spagnola di competere nel contesto internazionale, rispondendo alle esigenze di concorrenza derivanti dalla globalizzazione dello scenario dell'istruzione universitaria; incrementare il legame tra università e società; garantire la qualità della didattica e della ricerca. Si tratta, in realtà, di scopi che da sempre il legislatore ha cercato di perseguire, e che più di una volta la dottrina stessa ha invocato come necessari per

lo sviluppo del sistema universitario spagnolo<sup>(189)</sup>, ma non solo: anche in Italia, ad esempio, dietro le riforme degli ultimi anni si celano aspirazioni di questo tipo (oltre a quelle legate al contenimento della spesa). Dal confronto tra i due ordinamenti, infatti, emerge ancora un rincorrersi delle rispettive discipline legislative nel recepire certe tendenze. Solo di recente - come illustrato - si è giunti anche nel nostro Paese a diversificare nettamente il ruolo dei due organi di governo principali, Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione, le cui rispettive competenze spesso per il passato finivano per avere contorni sfumati e poco chiari; o a prevedere che nel Consiglio di Amministrazione debbano esserci almeno tre membri "esterni" all'Ateneo, le cui modalità di individuazione restano tuttavia rimesse agli Statuti<sup>(190)</sup>.

Viceversa, in Spagna non si è ancora proceduto ad una effettiva diminuzione dei componenti degli organi collegiali (realizzata nel nostro ordinamento attraverso la previsione di un numero massimo di componenti per Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione); così come non si è pensato di porre un limite al mandato dei Rettori; o ancora di razionalizzare l'organizzazione strutturale degli atenei attribuendo contestualmente ad un'unica struttura dipartimentale le funzioni sia di didattica che di ricerca, con conseguente riorganizzazione degli organi di governo della stessa.

Emerge, pertanto, un quadro ancora in piena evoluzione, di cui si attendono gli ulteriori sviluppi al fine di poter trarre in merito le opportune conclusioni.

#### **4. I meccanismi di finanziamento.**

Altro profilo fondamentale, che in Spagna ha assunto nel tempo caratteri di singolarità rispetto a modelli più tradizionali, quali ad esempio quello italiano, è costituito dal finanziamento del sistema universitario.

In generale, si può partire dal dato certo per cui ogni sistema universitario fa essenzialmente affidamento su tre fonti di finanziamento: i contributi del settore pubblico, consistenti in trasferimenti di risorse a carico del bilancio dello Stato,

---

<sup>(189)</sup> Per considerazioni sul tema, si v. J. C. BERMEJO BARRERA, *Profesores y papeles: sobre el gobierno de las universidades públicas*, in *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 10/2009, p. 79 ss.

<sup>(190)</sup> Cfr. art. 2, co. 1 legge 30 dicembre 2010, n. 240.

dell'Unione Europea e degli enti pubblici territoriali; i contributi degli studenti, generalmente nella forma di tasse d'iscrizione; ed infine le risorse conferite a diverso titolo dal settore privato (da intendersi in senso estensivo anche ai soggetti pubblici non territoriali o aventi natura giuridica mista pubblico/privata) tramite investimenti, donazioni ed altre forme di sostegno.

I sistemi più tradizionali, tuttavia, si sono distinti per un equilibrio tra le diverse tipologie caratterizzato dalla prevalenza di finanziamenti pubblici, basse tasse d'iscrizione, ma inadeguatezza delle risorse apportate dai privati.

Per effetto di ciò, in Europa, soprattutto al fine di rendere possibile la realizzazione degli obiettivi contenuti nella Dichiarazione di Bologna e per consentire la creazione di uno Spazio Europeo di Istruzione Superiore, si è cercato progressivamente di favorire la compartecipazione di fonti pubbliche e private per il finanziamento delle università.

A soluzioni di questo tipo si stanno progressivamente affiancando ulteriori meccanismi di finanziamento, cosiddetti "per obiettivi", che prevedano l'elargizione di maggiori fondi per gli atenei più virtuosi, premiandone l'efficienza, la qualità e l'eccellenza.

L'adozione da parte delle istituzioni accademiche di questo atteggiamento sempre più imprenditoriale in ordine alla diversificazione delle entrate (nella cui direzione si stanno indirizzando le riforme in atto), se da un lato si rivela necessaria, dall'altro richiede significativi cambiamenti nelle strutture e nei processi di governo, che a loro volta determineranno una diversa concezione della natura e della gestione del lavoro accademico.

Quanto detto riassume un po' anche ciò che è accaduto negli ultimi anni in Spagna, dove fino al 1983 tutte le università pubbliche venivano finanziate esclusivamente dal Governo centrale. Con l'entrata in vigore della LRU, invece, per gli atenei si sono registrati i primi cambiamenti sotto il profilo economico-finanziario, avendo essa avviato quel processo di decentramento nei confronti delle Comunità Autonome, le quali concedevano per lo più fondi alle università in maniera forfettaria, essendo poi queste ultime a loro volta libere di allocare

liberamente al proprio interno tali risorse, fatta eccezione per alcune voci di spesa determinate a livello nazionale.

Le risorse venivano distribuite comunque tra i vari atenei sulla base di criteri che sono mutati nel tempo, passando da meccanismi semplici, basati ad esempio esclusivamente sul numero di studenti iscritti, all'impiego di vere e proprie formule di finanziamento, molto più sofisticate.

Queste ultime, funzionali a garantire la trasparenza del finanziamento pubblico, si caratterizzano proprio perché costituiscono un tentativo di ripartire in modo oggettivo le risorse a disposizione, prendendo come parametri di riferimento indicatori di input relativi al volume di attività degli istituti, per la valutazione del quale si deve tenere conto di numerosi fattori, quali ad esempio la consistenza numerica del personale, degli studenti, degli immobili di proprietà dell'ateneo, ecc., ma anche dei risultati di rendimento ottenuti dal singolo ateneo nell'arco di un determinato periodo rivelatori della capacità dell'istituto di far fruttare al meglio le risorse pubbliche ricevute.

Attualmente comunque in Spagna esistono modelli di finanziamento molto differenziati tra le diverse Comunità Autonome, nell'ambito delle quali si distinguono quelle che hanno optato per il modello “per obiettivi” di cui sopra e quelle che hanno preferito la definizione di piani pluriennali, determinando sotto questo aspetto una significativa eterogeneità tra i vari atenei del Paese, con il rischio di minare l'equità nell'erogazione dei servizi delle università medesime<sup>(191)</sup>.

Ad oggi, tuttavia, anche le Comunità Autonome che definiscono i propri piani pluriennali di finanziamento delle università pubbliche, sono chiamate ad ispirarsi ai principi generali fissati nel *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español* del 26

---

<sup>(191)</sup> Una ricostruzione dettagliata ed approfondita di tutti i modelli di finanziamento delle università nelle Comunità Autonome è operata da E. MARTÍN VALLESPÍN, *El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa*, in *Presupuesto y gasto público*, 55/2009, p. 121 ss.



aprile 2010, che si inserisce tra le proposte di riforma *dell'Estrategia Universidad 2015*.

Attraverso di esso si è cercato di individuare le possibili strategie per apportare miglioramenti alle politiche di finanziamento dell'istruzione superiore, così da promuovere l'eccellenza accademica e aumentare l'impatto socio-economico del sistema universitario medesimo. Nel documento vengono suggerite inoltre una serie di indicazioni, di cui le Comunità Autonome dovrebbero tenere conto nell'elaborazione dei nuovi Piani pluriennali di finanziamento. Tra le più significative si segnala l'importanza di distribuire le risorse sulla base dei risultati, di valutare l'eterogeneità delle università in termini di anzianità, dimensioni, importanza storica, di migliorare il legame tra domanda ed offerta formativa, di potenziare le attività di ricerca, di considerare il contributo ed il ruolo delle singole università nel contesto socioeconomico in cui sorgono.

In altre parole, oggi più che in passato, a fronte della crisi economica internazionale che ha coinvolto l'Europa, i sistemi universitari sono chiamati a ricercare nuove strategie e formule per controbilanciare l'impatto della diminuzione delle risorse pubbliche in loro favore. In quest'ottica, le linee evolutive del sistema spagnolo sembrano sempre più propendere per un rafforzamento delle relazioni intercorrenti tra innovazione, ricerca e forme di finanziamento privato, piuttosto che orientarsi sulla mera razionalizzazione delle risorse.

## **5. L'utilizzo di modelli privatistici.**

Se finora si sono delineati i tratti che maggiormente contraddistinguono le università pubbliche spagnole, restano da analizzare alcuni aspetti tipici di quelle organizzate secondo modelli privatistici, che presentano molteplici profili differenziali rispetto al modello di università "privata" conosciuto nel nostro ordinamento.

Come spiegato nel capitolo precedente, nell'ordinamento italiano questa categoria di atenei, dopo le previsioni contenute nel r. d. 31 agosto 1933, n. 1592,

risulti attualmente disciplinata nei suoi aspetti fondamentali nella legge del 29 luglio 1991, n. 243, non essendone stato fatto alcun cenno nella recente legge 30 dicembre 2010, n. 240, pure dedicata all'organizzazione delle università.

In Spagna, invece, a partire dal 1983 con la LRU, ed in modo ancor più dettagliato nella LOU del 2001, la disciplina delle università private ha sempre trovato spazio negli stessi testi legislativi con i quali si è provveduto a regolamentare in modo organico le università pubbliche.

Nello specifico, la LOU - come modificata nel 2007 - contiene diverse disposizioni che si preoccupano di individuare una disciplina di base anche per questi atenei, istituzioni non comprese nell'ambito delle università pubbliche, ma legalmente riconosciute nei termini della legge medesima e chiamate per effetto di ciò a svolgere tutte le funzioni elencate all'art. 1, co. 2, quelle cioè tipiche di ogni università<sup>(192)</sup>. Si tratta, pertanto, di veri e propri istituti universitari, dotati di ordinamento e fini propri e di propria personalità giuridica, che acquisiscono adottando una delle forme giuridiche a tal fine ammesse.

La LOU non impone infatti per le università private una determinata forma giuridica, ma esse possono assumere tutte quelle previste dal diritto, purché rientranti nell'ambito delle persone giuridiche di diritto privato, quali le fondazioni le associazioni, le società.

La previsione dell'obbligo per questi istituti di acquisire personalità giuridica di diritto privato risponde proprio all'esigenza di fare in modo che non si costituiscano dei meri soggetti giuridici che ne siano privi e che pertanto siano incapaci di svolgere le funzioni demandate alle università medesime; e di evitare che essi abbiano tra i propri fini lo svolgimento di ulteriori attività non universitarie, nella misura in cui all'art. 2, co. 1 viene stabilito pure che l'“oggetto sociale” deve consistere esclusivamente nell'impartire un'istruzione di tipo superiore mediante lo svolgimento delle predette funzioni, dovendosi intendere in senso lato il riferimento

---

<sup>(192)</sup> Cfr. art. 3, co. 2 LOU: «*Son Universidades privadas las instituciones no comprendidas en el apartado anterior, reconocidas como tales en los términos de esta Ley y que realicen todas las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 1*».

all'”oggetto sociale”, come cioè non vincolante per l'adozione della forma giuridica di società<sup>(193)</sup>.

In altre parole, da quanto emerge dalla disciplina dettata dalla LOU, in virtù del principio sancito all'art. 27, co. 6 Cost., le persone fisiche o giuridiche possono creare università private nel rispetto dei principi costituzionali e delle prescrizioni contenute nella LOU medesima e, in attuazione di essa, delle norme dettate dallo Stato e dalle Comunità Autonome secondo le relative competenze<sup>(194)</sup>.

L'iniziativa in merito alla creazione di università private è quindi rimessa per espressa previsione legislativa a persone fisiche o giuridiche, ma non è specificato anche se esse debbano necessariamente essere di natura privata o meno. Ciò potrebbe indurre a pensare che in linea di principio nulla osterebbe a che un'università privata venga creata anche da una persona giuridica pubblica, purché questa non sia riconducibile all'organizzazione statale o della Comunità Autonoma. In questo caso, infatti, dovrebbe necessariamente parlarsi di università pubblica, stante la previsione dell'art. 4, co. 1<sup>(195)</sup>; in tutti gli altri casi, invece, non dovrebbero esserci ostacoli, anche ad esempio in ordine alla possibilità che università private siano create per iniziativa di comuni, province o altri enti locali<sup>(196)</sup>.

Una volta costituite per iniziativa dei predetti soggetti, pubblici o privati, esse devono in ogni caso ottenere espresso riconoscimento con le medesime modalità previste per la creazione delle università pubbliche dal sopracitato art. 4, co. 1.

---

<sup>(193)</sup> Così J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, cit., p. 122.

<sup>(194)</sup> Così dispone l'art. 5, co. 1 LOU.

<sup>(195)</sup> Nel cui testo si legge che: «*La creación de Universidades públicas se llevará a cabo: a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.; b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.*».

<sup>(196)</sup> Un esempio è rappresentato dall'*Universidad Abierta de Cataluña*, che ha ottenuto il riconoscimento grazie alla *Ley 3/1995, de 6 de abril*, e per la quale si è scelto di adottare la forma giuridica della fondazione di diritto privato, di cui sono membri non solo soggetti privati ma anche società a partecipazione pubblica. Sulle caratteristiche di essa, si v. in particolare X. MURO I BAS, *Una nueva aplicación de las formas privadas de personificación en la actividad de la administración: fundaciones y universidades privadas. El caso de la Universidad Abierta de Cataluña*, in *Revista catalana de derecho público*, 23/1998, p. 105 ss.

La LOU, tuttavia, non specifica l'esatta sequenza con cui queste fasi debbano succedersi. Pertanto, resta qualche dubbio in merito alla possibilità che il riconoscimento legale avvenga anche successivamente alla costituzione di una persona giuridica nel rispetto di tutti i requisiti sostanziali e formali per essa richiesti e già in funzionamento, oppure se esso debba avvenire preventivamente nei confronti di un'iniziativa futura, non ancora concretizzatasi. È invece precisato dalla norma che per il riconoscimento, cui deve in ogni caso essere attribuito un valore costitutivo, è necessario il preventivo parere obbligatorio da parte del *Consejo de Coordinación Universitaria*, nel quadro della programmazione generale universitaria. Inoltre, approvata la legge di riconoscimento, l'inizio delle attività deve essere autorizzato dal competente organo della corrispondente Comunità Autonoma, come disposto dall'art. 4, co. 4.

Quanto al regime giuridico, le università private si reggono parimenti a quelle pubbliche sulla base delle disposizioni dettate dalla LOU, dalle altre norme statali e delle Comunità Autonome, integrate però anche dalle norme contenute nella legge di riconoscimento, dalle proprie norme di organizzazione e funzionamento, nonché da quelle previste dal diritto privato per la disciplina della specifica persona giuridica di cui si è adottata la forma.

Questi atenei privati devono inoltre organizzarsi in modo tale da riuscire ad assicurare al meglio, mediante un'adeguata partecipazione da parte di tutta la comunità universitaria, l'attuazione effettiva dei principi e delle libertà proprie di quest'ultima. In particolar modo con riferimento al governo di essi, l'individuazione dei relativi organi, così come le procedure per la loro designazione o revoca, sono rimesse alle norme interne di organizzazione e funzionamento dell'università, essendo semplicemente previsto dalla LOU che per quelli monocratici debba essere assunta la medesima denominazione di quelli degli atenei pubblici<sup>(197)</sup>

Alla luce di tutto ciò, le università private spagnole possono davvero essere qualificate come tali anche da un punto di vista giuridico. Infatti, nonostante per

---

<sup>(197)</sup> Cfr. art. 27, co. 2 LOU: «*Los órganos unipersonales de gobierno de las Universidades privadas tendrán idéntica denominación a la establecida para los de las Universidades públicas y sus titulares deberán estar en posesión del título de Doctor cuando así se exija para los mismos órganos de aquéllas*».

svolgere pienamente le proprie funzioni esse debbano ottenere il riconoscimento con legge, e sebbene siano chiamate ad adempiere a compiti del tutto analoghi a quelli delle università pubbliche, sono costituite adottando lo schema di una delle persone giuridiche di diritto privato riconosciute dall'ordinamento, alle cui norme devono senza dubbio uniformarsi.

Tale precisazione è di fondamentale importanza, proprio perché funzionale a mettere in luce le differenze che in merito si rinvencono tra l'ordinamento spagnolo e quello italiano. Con riferimento a quest'ultimo, si è già visto come dottrina e giurisprudenza abbiano assunto una posizione totalmente differente in merito a questa categoria di università, sostenendo che impropriamente esse vengono definite "private", ma più correttamente andrebbero qualificate solo come "libere".

Nel sistema universitario italiano, infatti, è senz'altro prevista la facoltà per soggetti privati di istituire università che, tuttavia, per svolgere pienamente le loro funzioni, sono tenute ad ottenere apposito riconoscimento legale, nonché l'autorizzazione al rilascio di titoli di studio aventi valore legale. La singolarità sta nel fatto che questi atenei assumono la forma non già di una persona giuridica di diritto privato, come una fondazione o una società, ma sono da considerare a tutti gli effetti come enti pubblici non economici, e quindi soggetti pubblici. Per il regime giuridico che le caratterizza, infatti, le libere università costituiscono istituti di istruzione superiore con caratteristiche e funzioni identiche a quelle delle università di matrice pubblicistica, differenziandosene solo per il profilo della partecipazione statale al loro finanziamento.

In Spagna, la questione si pone invece in termini del tutto diversi, in quanto si scinde il momento attributivo del potere dall'eventuale momento attributivo della personalità giuridica. Ciò, con ripercussioni evidenti sul regime di tali atenei, che vedranno regolamentati profili di loro pertinenza, quali il patrimonio, la gestione economico contabile, il rapporto di lavoro del personale docente e non docente, dalle norme di diritto privato, seppur con alcune deroghe eventualmente previste dalla legge di riconoscimento.

Quanto al personale, ad esempio, per quello delle università pubbliche la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* ha stabilito all'art. 2 che «*Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas: Las Universidades Públicas*». È evidente che tali norme non possono trovare applicazione anche nei confronti del personale delle università private, non essendo queste qualificabili come Amministrazioni pubbliche.

Conseguentemente, in tali atenei, tanto il rapporto di lavoro del personale non docente quanto quello del personale docente, è “contrattualizzato” secondo le norme del diritto privato. Il personale docente, in particolare, ferma restando la libertà di insegnamento e ricerca che gli spetta nella stessa misura in cui è garantita nelle università pubbliche, non si struttura nelle medesime categorie, né viene selezionato tramite quelle procedure concorsuali che la legge prevede normalmente per l'accesso alla carriera universitaria, impedendo ovviamente con ciò anche un'eventuale mobilità dei professori di questi atenei ad altre università pubbliche e viceversa<sup>(198)</sup>.

Ripercorrendo tutto quanto finora si è cercato di analizzare, sembra potersi scorgere, complessivamente, sia analogie che tratti difformi in raffronto allo sviluppo delle istituzioni universitarie spagnole, anch'esse senz'altro suscettibili di ulteriori sviluppi e perfezionamenti come quelle italiane.

Quanto a queste ultime, senza la presunzione di voler prendere delle posizioni su questo o altro punto trattato, alla luce delle riflessioni svolte, appare semplicemente indispensabile concludere sostenendo la necessità che gli atenei, pur avendo recentemente modificato i propri statuti, tengano ben chiaro che, a prescindere dalle finalità della riforma, resta invariata nel tempo la necessità di riconfermare la ragione prima dell'esistenza dell'università nell'attività di

---

<sup>(198)</sup> Per un'approfondita analisi di alcuni degli aspetti più interessanti relativi al regime giuridico delle università private spagnole, specie se in forma di fondazioni, si rinvia a S. DEL SAZ CORDERO, *Las fundaciones en el ámbito universitario*, in *Revista catalana de derecho público*, 23/1998, p. 29 ss., e X. MURO I BAS, *Una nueva aplicación de las formas privadas de personificación en la actividad de la administración: fundaciones y universidades privadas. El caso de la universidad abierta de cataluña*, cit., p. 105 ss.

formazione, sì da guidare gli allievi nel miglior modo possibile al loro inserimento nella società, sotto il profilo professionale oltre che del vivere civile.

Troppo spesso infatti negli ultimi decenni gli studenti e le loro esigenze formative non sono stati al centro delle considerazioni di legislatore ed esperti della materia. Ecco perché - a prescindere da quelle che saranno le sorti delle normative analizzate che, seppur in parte attuate, rischiano comunque di non avere lunga vita qualora davvero dovesse ripensarsi – come pare debba accadere a breve - ad una ulteriore riforma del sistema universitario - non può non ribadirsi l'esigenza di realizzare prima o poi un quadro normativo chiaro e preciso, che individui esattamente quali norme debbano considerarsi in vigore e quali abrogate; che metta quindi gli atenei nella condizione di procedere, nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta, ad un riassetto organizzativo e statutario senza tutte le incertezze illustrate e i dubbi ad esse connessi, dovuti a una situazione rigida e spesso contraddittoria come quella vigente.

# BIBLIOGRAFIA

---

- AA. VV., *Un paseo por la LOU. Análisis sistemático de la Ley Orgánica 6-2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Madrid, 2003;
- ALPA G., *Responsabilità sociale dell'impresa e finalità sociali degli enti non profit*, in *Vita not.*, 2005, p. 1235 ss.;
- ALVAREZ DE MORALES A., *Estudios de historia de la Universidad Española*, Madrid, 1993;
- AMBROSOLI L., *Alcuni appunti sull'università durante il fascismo*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, p. 165 ss.;
- ANCARANI V., *Università e ricerca nel periodo post-unitario. Un saggio introduttivo*, in V. ANCARANI (a cura di.), *La scienza accademica nell'Italia post-unitaria*, Milano, p. 1 ss.;
- ARNOLD M., *Schools and Universities on the Continent*, Londra, 1968;
- BALDUZZI R., *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 277 ss.;
- BALDUZZI R., *L'università tra Stato e Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, 2006, p. 27 ss.;
- BAÑO LEÓN J. M., *La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24/1988, p. 155 ss.;
- BARETTONI ARLERI A. - MATARAZZO F., *Università degli Studi* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, p. 822 ss.;
- BATTINI S., *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2011, p. 359 ss.;
- BELLOMO M., *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Catania, 1979;



- BERMEJO BARRERA J. C., *Profesores y papeles: sobre el gobierno de las universidades públicas*, in *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 10/2009, p. 79 ss.;
- BOSNA E., *L'istruzione superiore nella legge Casati e nei decreti dei governi provvisori*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, p. 123 ss.;
- BRANCASI A., *Controllo della Corte dei Conti sulle università alla luce delle recenti riforme*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2/1996, p. 258 ss.;
- CAIA G., *Trasformazione delle università e fondazioni universitarie*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 57 ss.;
- CALVANO R., *L'autonomia universitaria stretta tra legislatore e giudici amministrativi*, in *rivistaaic.it*, 4/2012;
- CAMMELLI M., *Autonomia universitaria. Ovvero il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 161 ss.;
- CAMMELLI M., *Autonomia universitaria e controlli della Corte dei Conti: due riforme alla prova*, in *Riv. C. Conti*, 4 /1996, p. 319;
- CAMMELLI M.- MERLONI F. (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, 2006;
- CAMPOBASSO G. F., *Diritto Commerciale 2. Diritto delle società*, 2009, Torino, p. 629 ss.;
- CARINCI M.T., *Docenti e ricercatori universitari*, in F. CARINCI – M. D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, Milano, 2000, p. 359 ss.;
- CARLONI E., *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2011, p. 366 ss.;
- CASELLA L., *Dal Direttore Amministrativo al Direttore Generale e il nuovo ruolo del Nucleo di Valutazione*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, p. 133 ss.;

- CASSESE S., *La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, in *Foro it.*, V, 1989, 397 ss;
- CASSESE S., *La nuova disciplina amministrativa e contabile delle università*, in *Foro it.*, 1990, V, 307 ss.;
- CASSESE S., *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, 82 ss.;
- CAVALLINI CADEDDU L., *L'autonomia delle università, aspetti finanziari e contabili*, Torino, 1998;
- CERCIELLO R., *Università libere e università private*, in *Riv. giur. scuola*, 3/1972, p. 303 ss.;
- COCCONI M., *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, p. 195 ss.;
- COLLINI P., *Il modello organizzativo proposto dalla legge n. 240/2010 e gli spazi di innovazione organizzativa a disposizione degli atenei* in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, Milano, 2011, p. 71 ss.;
- CONSULICH M., *Profili giuridici dell'articolazione interna degli atenei*, in A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, p. 65 ss.;
- CORPACI A., *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, V, 102 ss.;
- COSSU M., *Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni* (artt. 14-20 d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, in l. 8 agosto 1992, n. 359) *Commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, sub art. 15, p. 1221 ss.;
- CUETO PÉREZ M., *Régimen Jurídico de la Investigación Científica: La labor investigadora en la Universidad*, Barcellona, 2002;
- D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 2973 ss.;
- DANIELE N., *L'istruzione pubblica*, Milano, 2001, p. 220 ss.;

- DE GÖTZEN S., *Le «fondazioni legali» tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011, p. 295 ss.;
- DE PRETIS D., *Le organizzazioni universitarie differenziate*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 31 ss.;
- DE SIERVO U., *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in V. CERULLI IRELLI e G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 223 ss.;
- DECARO M. (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2011;
- DEL SAZ CORDERO S., *Las fundaciones en el ámbito universitario*, in *Revista catalana de derecho público*, 23/1998, p. 29 ss.;
- DI GIOVANNI A., *L'organizzazione interna delle università: tra Dipartimenti e strutture di raccordo*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, p. 121 ss.;
- DI MAJO A., *Le neo-fondazioni della lirica: un passo avanti e due indietro*, in *Corr. Giur.*, 1997, p. 114 ss.;
- DI RAGO D., *Il dipartimento universitario in Italia*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1989, p. 505 ss.;
- DUGATO M., *Diversità degli atenei e modelli di governance*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009, p. 89 ss.;
- DUGATO M.- PIPERATA G., *Università degli studi* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, p. 1 ss.;
- EINAUDI L., *L'università italiana e la riforma Gentile*, in *Cronache Economiche e Politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino, 1960;
- FARES G., *Il respiro corto dell'art. 25, l. Gelmini: il Consiglio di Stato meritoriamente a difesa dell'autonomia universitaria*, in *Foro amm. Cds*, 2012, p. 1004 ss.;

- FENUCCI F., *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991;
- FERRARA L., *Le università libere: enti pubblici di dubbia costituzionalità o enti privati autorizzati?*, in V. CERULLI IRELLI e G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 276 ss.;
- FINOCCHI R., *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, Milano, 2003, p. 1351;
- FLORIAN F., *Le fondazioni di partecipazione, le fondazioni tradizionali, le fondazioni di origine bancaria e le associazioni: elementi distintivi*, in AA. VV., *La Fondazione di Partecipazione, Quaderni della Fondazione del Notariato*, 2006, p. 67 ss.;
- FOIS S., *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, Atti del Convegno dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 1990, p. 66 ss.;
- FOLLIERI E., *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della L. 30.12.2010 n. 240*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011;
- FOLLIERI E., *L'autonomia statutaria delle Università statali nella L. 30.12.2010*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, Milano, 2011, p. 31 ss.;
- FRENI E., *La trasformazione degli enti lirici in fondazioni di diritto privato*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 1115 ss.;
- GALLO C. E., *L'articolazione interna delle università*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 43 ss.;
- GANGI C., *Persone fisiche e persone giuridiche*, Milano, 1948;
- GARDINI G., *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione dei docenti universitari*, in *Lavoro e diritto*, 1/2011, p. 173 ss.;
- GASPARRI W., *Università degli studi* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, p. 610 ss.;

- GENTILI R., *Professionalità e accademia fra il declinare del XIX e gli inizi del XX secolo*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, p. 39 ss;
- GIANNINI M.S., *Autonomia pubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, p. 356;
- GIOMMI V., *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino, 2006.;
- GIUFFRÉ V. - LABRUNA L., *L'attuazione del nuovo ordinamento universitario*, Napoli, 1982;
- GRASSO G., *Scelte statutarie e autonomia universitaria, dopo la legge n. 240 del 2010. A margine della sentenza del TAR Liguria sull'elettività dei Consigli di amministrazione delle Università*, in G. DI GASPARE, N. LUPO, G. MELONI, D. MORANA (a cura di), *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 303 ss.;
- GUSTAPANE E., *Brevi note sui regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 85 ss;
- IBBA C., *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 1/2001, p. 464;
- ITALIA V., *Problemi sui dipartimenti delle università*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, I, 1987, p. 367 ss.;
- LA PENNA A., *Università e istruzione pubblica*, in *Storia d'Italia*, 5, *I documenti*, Torino, 1973, p. 1739 ss;
- LARICCIA S., *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giur Cost.*, 1972, p. 2177 ss.;
- LEVILLAIN P., *L'Università francese: dall'età dell'oro alla rivoluzione del 1968*, in L. STRACCA (a cura di), *L'università e la sua storia*, Torino, 1979, p. 173 ss.;
- LIGUORI F., *Delle persone e della famiglia*, in F. LIGUORI (a cura di) *Commentario del codice civile*, t. 1, Torino, 1966, 194 ss.;

- LUCCHI N., *Il decreto sulle "università telematiche"*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1185 ss.;
- MAINARDI S., *La trasformazione delle Università in Fondazioni. Profili di diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2008, p. 116 ss.;
- MARCHETTA D., *Le nuove fondazioni universitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/2001, p. 761 ss. ;
- MARENGHI E. M., *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 15 ss.;
- MARI A., *Lo statuto universitario nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 1063 ss.;
- MARI A., *Organizzazione e funzionamento dell'Università*, Milano, 2005;
- MARI A., *L'istituzione dell' "Unitel", tra nuovi problemi e incerte prospettive (commento a decreto Miur 8 maggio 2006 – Istituzione dell'Università telematica internazionale non statale Unitel)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 1189 ss.;
- MARINO G., *Collocamento a riposo dei docenti universitari: la Consulta boccia la Riforma Gelmini*, in *Diritto e giustizia*, 2013;
- MARTÌN VALLESPÍN E., *El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa*, in *Presupuesto y gasto público*, 55/2009, p. 121 ss.;
- MAZZAROLLI L., *Il principio costituzionale di autonomia universitaria*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 6 ss.;
- MAZZAROLLI L., *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1997, p. 91;
- MAZZAROLLI L., *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, in M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti*, Milano, 2011, p. 19 ss.;

- MAZZIOTTI DI CELSO M., *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1980, p. 229 ss.;
- MENOLASCINA G., *La questione delle libere università*, Firenze, 1985;
- MERLONI F. (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della Ricerca*, Bologna, 1989;
- MERLONI F., *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, V, 403 ss;
- MERLONI F., *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 797 ss.;
- MERLONI F., *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2011, p. 353 ss.;
- MERUSI F., *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 2004, p. 447 ss.;
- MERUSI F., *Un «viatico costituzionale» per il passaggio dall'ente pubblico alla fondazione privata*, in *Le regioni*, 2004, p. 274 ss.;
- MIGNONE C., *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle università*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 145 ss.;
- MINERVA A. M., *La recente legge sull'Università. Un primo quadro di insieme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2011, p. 26 ss.;
- MODUGNO F., *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, p. 757 ss.;
- MONTERO ALCAIDE A., *Una ley centenaria: la Ley de Instrucción Pública (Ley Moyano, 1857)*, in *Cabàs. Revista del Centro de Recursos, Interpretación y Estudios en materia educativa (CRIEME) de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (España)*, 1/2009;
- MORA J. G., *L'istruzione superiore in Spagna di fronte a nuove sfide*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2003, p. 406;
- MORA J.G., *La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento*, in *Revista Iberoamericana de Educación*, 35/2004, p. 13 ss.;

- MORA J. G., *Spagna*, in *La governance delle Università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, di C. FINOCCHIETTI (a cura di), in *Universitas Quaderni*, Roma, 24/ 2009, p. 213;
- MORETTI M. - PORCIANI I., *Università e Stato nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in *Scienza e Politica*, 3/1990, p. 41 ss.;
- MORETTI M., *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 207 ss.;
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie*, in *Foro Amm. Cds*, 10/2005, p. 3036 ss.;
- MURO I BAS X., *Una nueva aplicación de las formas privadas de personificación en la actividad de la administración: fundaciones y universidades privadas. El caso de la Universidad Abierta de Cataluña*, in *Revista catalana de derecho público*, 23/1998, p. 105 ss.;
- MUSSELIN C., *La longue marche des Universités françaises*, Paris, 2001;
- OBERDAN F., *Le Università scelgono se diventare fondazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 36 ss.;
- OCCHIOCUPO N., *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro It.*, 1990, V, 256;
- PAJNO A., *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1993, p. 50 ss.;
- PALADIN L., *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. Cost.*, 1988, p. 161 ss.;
- PATERNITI F., *La Corte costituzionale completa di fatto il percorso di reintroduzione dell'istituto del collocamento fuori ruolo dei professori universitari*, in *Federalismi.it*, 2013;
- PICOZZA E., *Il sistema o i sistemi di aggregazione delle università italiane*, in E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, p. 171;



- PIZZITOLA A., *Autonomia e «necessità» alle origini delle università contemporanee*, in F. DE VIVO e G. GENOVESI (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Napoli, 1986, p. 137 ss;
- POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001;
- POLICE A., *Verso nuovi strumenti di governance dell'università?*, in G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009, p. 101 ss.;
- POLICE A., *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, p. 393 ss.;
- POLICE A., *Le fondazioni universitarie tra mito e realtà*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento competizione accountability nel governo dell'Università. Criticità del sistema e incertezze per il futuro*, vol. III, Napoli, 2013, p. 67 ss.;
- POLIDORI S., *La trasformazione delle università in fondazioni del d.l. n. 112 del 2008*, in *Corti pugliesi*, 2008, p. 557 ss.;
- PORCIANI I., *Lo stato unitario di fronte alla questione dell'università*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 135 ss;
- POTOTSCHNIG U., *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milano, 1982, vol. 1, p. 527 ss.;
- POTOTSCHNIG U., *L'autonomia universitaria: strutture di governo e autogoverno*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2305 ss.;
- POZZANI P., *La trasformazione delle Università in Fondazioni – caratteri e principi generali; Ancora sulla trasformazione delle Università in Fondazioni. Procedure e regime amministrativo dei soggetti trasformati*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 7/2012;
- POZZANI P., *Caratteri e disciplina della (possibile) trasformazione delle Università in Fondazioni*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 207;

- REDERO SAN ROMÁN M., *Origen y desarrollo de la universidad franquista*, in *Studia Zamorensia*, 6/2002, p. 339 ss.;
- RESCIGNO P., *Fondazione*(voce), in *Enciclopedia del diritto*, 1968, p.791 ss.;
- RICCIO G. M., *Le fondazioni universitarie. Analisi del d. P. R. 24 maggio 2001, n. 254*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2/2002, p. 141 ss.;
- RICUPERATI G., *Per una storia dell'università italiana. Da Gentile a Bottai: appunti e discussioni*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 320 ss.;
- ROMANO TASSONE A., *Le fondazioni di diritto amministrativo: un nuovo modello*, in *Dir. Amm.*, 2005, p. 473 ss.;
- ROMANO V., *Giudizio cautelare e incidente di legittimità costituzionale*, in *Rass. avv. St.*, 2012, p. 204;
- ROVERSI MONACO F. – MALTONI A., *Fondazioni e interessi generali in Italia*, in F. ROVERSI MONACO, M. CAMMELLI, L. VANDELLI (a cura di), *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni? : atti del 18° Congresso dell'Associazione italo-spagnola dei professori di diritto amministrativo 27-29 maggio 2010*, Bologna, 2012, p. 43 ss.;
- RUOTOLO M., *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, 3/2011;
- SÁNCHEZ NAVARRO A. , *La potestad reglamentaria de las universidades públicas*, in *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, Valladolid, 1998, p. 143 ss.;
- SANDULLI A. - COCCONI M., *Riforma universitaria*, in *Libro dell'anno*, Roma, 2012, p. 370 ss.;
- SCHIERA P., *Modelli di Università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 7;
- COCA F. G., *Considerazioni iniziali sulla riforma universitaria del 2010*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bologna, 2013, p. 5 ss.;

- SEPE O., *Note sulla natura giuridica delle Università statali*, in *Riv. amm.*, 1960, p. 239 ss.;
- SEPE O., *Università degli Studi* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994, p. 5 ss.;
- SORACE D., *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 139 ss.;
- SORACE D., *Le fondazioni universitarie (di diritto speciale)*, in S. RAIMONDI e R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, Torino, 2006, 135 ss.;
- SOUVIRÒN MORENILLA J. M., *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada, 2002;
- TALAMO G., *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, 1960;
- VOM BRUCH R., *Il modello tedesco: università è bildungsbürgertum*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Napoli, 1994, p. 35 ss.;
- VON HUMBOLDT W., *Università ed unità*, Napoli, 1970;
- WRIGHT V., *The Administration of British Universities: the Managerial Impact of Recent Developments*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1989, p. 658;
- ZAN S., *Organizzazione e governance dell'università*, in C. BOLOGNA e G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011, p. 101 ss.